Die Stellung der geschäftsführenden Regierung im Reich und in Preußen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung

der juristischen Doktorwürde

der Rechts- und

Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Marburg

vorgelegt von **Wolf Hieronymus**

Referendar

aus Lauenburg i. Pommern

Marburg 1932

Buchdruckerei und Verlagsanstalt H. Chr. Sommer, Bad Ems

Als Dissertation von der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg angenommen am 21. Juli 1932.

Berichterstatter: Professor Dr. jur. Dr. phil. F. Genzmer.

Meinen verstorbenen Eltern.

Inhaltsangabe.

Schrifttum.

Anschütz: . . . . . . Die Verfassung des Deutschen Reiches. 12. Aufl. 1930.

Anschütz: . . . . . . Die Reichsaufsicht. § 32 im Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I. 1930.

Anschütz-Thoma: . . Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I, 1930; Bd. II, 1931/32.

Arndt: . . . . Die Verfassung des Deutschen Reiches. 3. Aufl. 1927.

Arndt: . . . . Die Verfassung des Freistaates Preußen. 1921.

Bühler: . . . . Reichsverfassung. 3. Aufl. 1929.

Dreher: . . . . Geschäftsregierung und Weimarer Reichsverfassung. Ztschr. f. öffentl. Recht, Bd. 10 (1931).

Feller: . . . . Erschwerungen des Sturzes der Reichsregierung und der Landesregierungen ohne Aenderung der Reichsverfassung. Abh. zur Reichsverfassung, hrg. von W. Jellenik, Heft 6, 1930.

v. Freitagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre u. Wirklichkeit. 1924.

Gebhard: . . . . . . Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. 1932.

Giese: . . . . Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. 1931.

Giese-Volkmann: . . Die preußische Verfassung vom 30. 11. 1920. Komm. f. Studium und Praxis. 1926.

Glum: . . . . Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung (1925).

Gmelin: . . . . . . Einführung in das Reichsverfassungsrecht. 1929.

Hasbach: . . . . . . Die parlamentarische Kabinettsregierung. 1919.

Hatschek-Kurtzig: . . Deutsches und preußisches Staatsrecht. I. Bd. 1930.

Heckel: . . . . Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, § 88 im Handb. d. deutsch. Staatsr. II 23. Lieferung, 1931.

Heckel: . . . . Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags. ebd. § 89. 24. Lfg. 1931.

Heckel: . . . . Die Haushaltsgesetze und Finanzgesetze der deutschen Länder. ebd. § 90. 24. Lieferung. 1931.

Heilbrunn: . . . . . Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung. Arch. d. öffentl. Rechts, NF. Bd. 21 (1932).

Hellpach-Dohna: . . Die Krisis des deutschen Parlamentarismus, Vorträge 1927.

Herrfahrdt: . . . . Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. 1927.

Hoffmann: ..... Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reich und seinen Ländern. Arch. f. öffentl. Recht, NF. Bd. 7. (1924).

Huber: .... Die Stellung der Geschäftsregierung in den deutschen Ländern. DJZ, 37. Jg. 1932 S. 194—199.

Hubrich: ...... Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. 1921.

Jellinek .... Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. In Teubners Handb. d. Staats- u. Wirtschaftskunde. Berlin 1926.

Kelsen: .... Das Problem des Parlamentarismus, in: Soziologie und Sozialphilosophie III. 1925.

Koch-Weser: .... Die Präsidialgewalt. Vossische Ztg. Nr. 215, 216, 1932.

Koellreutter: .... Die Staatsministerien und die Regierungssysteme in den Ländern und Ministerialverfassung. Handb. d. deutschen Staatsrechts, Bd. I § 57.

Koellreutter: ... Parlamentarische Regierung, im: Handwörterb. d. Rechtswissenschaft, IV. Bd. 1927.

Kratzer: ...... Das Geschäftsministerium, Bayr. Verwaltungsbl. 79. Jg. 20. Heft 1931.

Kratzer: ...... Die Rechtsstellung des bayerischen Gesanmtministeriums und eines bayerischen Ministers bei Weiterführung der Geschäfte nach dem Rücktritt, ebd. 74. Jg. Heft 24, 1926.

Lammers: ..... Das Gesetz über den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. 1921.

Lammers-Simons . Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 RV Bd. I 1929.

Lucas: .... Zum Verfassungsstreit in Preußen. Jur. Rundschau 1925. 1. Jg. Bd. I S. 516 ff.

Lucas: .... Zum Verfassungsstreit in Preußen. Das Recht, 29. Jg. 1925.

Lukas: .... Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. 1920.

Nawiasky ...... Das Geschäftsministerium in Bayern. Bayr. Verwaltungsbl., 80. Jg. 3. Heft, 1932.

Nawiasky ...... Die Geschäftsregierung in den Ländern und Reichsverfassung; DJZ 1932 S. 518—21.

Nising: .... Das Recht der Gegenzeichnung bei der Reichstagsauflösung. Diss. Erlangen 1931.

Otto: .... Die rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Auflösung des Reichstags nach Art. 25 RV. Diss. 1929. Köln.

Poetzsch-Heffter: . . Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928.

Poetzsch-Heffter: . . Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Teil I. Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 13 (1925). Teil II, ebd. Bd. 17 (1929).

Preuß: .... Reich und Länder, hrsg. von Anschütz. 1928.

Redslob: ...... Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form. 1918.

Rothenbücher: . . . Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung. Ztschr. f. öffentl. Recht Bd. 7 (1928).
Scheuner: . . . . . Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Arch. f. öffentl. Recht, NF 13 (1927).
Schmitt, Carl: . . . Verfassungslehre. 1928.
Schmitt, Carl: . . . Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung. 1931.
Schoenborn: . . . . Die Notverordnungen. § 82 Handb. d. deutsch. Staatsr. 1931.
Smend: . . . . . . Verfassung und Verfassungsrecht. 1928.
Stier-Somlo: . . . Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. 1924.
Stier-Somlo: . . . Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach preuß. Verfassungsrecht. Arch. d. öffentl. Rechts, NF 9 (1925).
Thoma: . . . . . . Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems. Handb. ds deutsch. Staatsrechts, I Bd. § 43, 1930.
Thoma: . . . . . . Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, in: Recht und Staat im neuen Deutschland, I. Bd. 1929.
Tornow: . . . . . . Reichstagsauflösung nach einem Mißtrauensvotum. Fischers Ztschr. f. Verwaltungsrecht, Bd. 66 (1931).
Triepel: . . . . . . Die Reichsaufsicht. 1917.
Triepel: . . . . . . Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern; in der Festgabe d. Berliner Jur. Fakultät für W. Kahl. 1923.
Vogels: . . . . . . Die preußische Verfassung. 2. Aufl. 1927.
Waldecker: . . . . . Die Verfassung des Freistaates Preußen. 2. Aufl. 1928.
Walz: . . . . Staatsrecht, in: Stammler, Enzyklopädie Bd. II, 1931.
Westarp: . . . . . Zur Wahl des preußischen Ministerpräsidenten. DJZ, 37. Jg. 1932, Heft 9 S. 574.
Wittmayer: . . . . Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.
Wolgast: . . . . . . Zum deutschen Parlamentarismus. (Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung). 1929.
Wuermeling: . . . Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung. Arch. f. öffentl. Recht, NF 11. Bd. (1926).

Deutsche Allgemeine Zeitung. Nr. 253/54; 269/70, 1932.

Kasseler Post. Nr. 158, 1932.

Kölnische Zeitung. Nr. 307 und 341, 1932.

Der Tag. Nr. 140, 1932.

Vossische Zeitung. Nr. 215/216; 249; 273, 1932.

Einleitung.

Problemstellung.

Im Gegensatz zur alten Reichs- und preußischen Verfassung beruhen die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 und die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 auf dem Grundsatz der Volkssouveränität. Art. 1 der Reichsverfassung und Art. 2 pr. Verf. betonen ausdrücklich: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus", oder: „Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes". Da jedoch das Volk in seiner Gesamtheit in der Regel seine Gewalt nicht ausüben kann, tut es dies durch Organe, die es entweder in unmittelbarer Wahl selbst bestellt oder auf die es mittelbar infolge der Verankerung des parlamentarischen Systems in den deutschen Verfassungen (Ar. 54, 17 RV; Art. 57 pr. V.) einen Einfluß ausübt. Seine Organe, vor allem der Reichspräsident, Reichsregierung oder Staatsministerium auf der einen Seite und Reichstag und Landtag auf der andern stehen sich in bestimmter Wechselwirkung gegenüber. Sie sind nicht unabhängig voneinander, sondern ihre verschiedenen Machtkreise überschneiden und berühren sich. Ob nun im Reich die gegenseitige Beeinflussung und Einwirkung mehr zu einem Gleichgewicht der gesetzgebenden und der eigentlichen Regierungsorgane führt, oder ob in Preußen die Legislative infolge des Fehlens eines Staatsoberhauptes den größeren Machtfaktor darstellt, immer soll nach dem Sinn der Verfassungen letzte schiedsrichterliche Instanz das Staatsvolk sein. Es hält die „Balance" (Schmidt, Verfassungslehre S. 264)[1]) und gibt im Verfassungsleben den Ausschlag. Da dieses sich aber nicht allein nach papierenen Bestimmungen, nach Artikeln und Paragraphen richtet, sondern auch unbestimmten dynamischen inneren Kräften unterliegt, hat sich im Laufe eines dreizehnjährigen Bestehens der Verfassungen eine innere Wandlung in dem Verhältnis der Organe des Staates zueinander vollzogen. Mit der weiter fortschreitenden Parteienzersplitterung und der Verschärfung ihrer inneren weltanschaulichen Gegensätze hat das Parlament an Macht und Ansehen gegenüber der Regierungsgewalt verloren. Reichsregierung im weiteren Sinne und Staatsregierung in Preußen haben ihren Einfluß gegenüber der Volksvertretung vermehrt. Das Volk selber ist parlamentsmüde geworden. Es hat sich erwiesen, daß die alte Idee des Parlamentarismus, der Wechsel zwischen zwei regierungsfähigen Parteien, in einem Lande nicht

[1]) Vgl. Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der RV S. 32.

möglich ist, „wo die Anschauungen so verschiedenartig sind, daß bald eine nationalistische, bald eine pazifistische, bald eine monarchische, bald eine republikanische, bald eine sozialistische, bald eine kapitalistische, bald eine tolerante, bald eine intolerante Mehrheit ans Ruder kommen und das Staatsschiff in entgegengesetzter Richtung zu steuern versuchen kann" (Koch-Weser)[2]. Die klassische Regel des Parlamentarismus, daß diejenigen Parteien, die die Regierung gemeinschaftlich stürzen, auch gemeinschaftlich die Regierung zu übernehmen haben, hat sich im Verfassungsleben des Reiches und Preußens nicht durchgesetzt. Die Opposition konnte sich zwar zum Sturz der ordentlichen Regierung zusammentun, konnte aber später aus sich heraus keine tragfähige Mehrheitsregierung bilden. So entstanden zunächst die Minderheitskabinette[3]). In den beiden letzten Jahren trat vor allem in den Ländern das Institut der „Geschäftsregierung" immer mehr politisch wie staatsrechtlich in den Vordergrund. Die alten Regierungen mußten einem Mißtrauensvotum weichen oder traten freiwillig zurück, führten aber den Verfassungen gemäß bis zur Bildung einer neuen die Geschäfte fort. Geschäftsführende Regierungen bestanden oder bestehen in Preußen, Bayern, Württemberg, Sachsen, Hessen, Hamburg, Oldenburg, vorübergehend auch im Reich[4]). Das Geschäftsministerium Held in Bayern kann nächstens sein zweijähriges Jubiläum feiern. In ähnlichem Maße wie der einst unbeachtete Art. 48 RV. ist die „Geschäftsregierung" in ihrer ganzen Problematik immer stärker hervorgetreten und hat der Wissenschaft und der Praxis eine Reihe von Fragen zur Beantwortung auferlegt. Läßt sich eine Geschäftsregierung mit der Reichsverfassung vereinbaren, welche rechtliche Stellung gebührt ihr im Vergleich mit einer normalen? Ist sie in ihren Befugnissen eingeschränkt, und wie sind etwaige Schranken zu ziehen? Die Reichs- und preußische Verfassung schweigen zu diesen Problemen. Im Verlauf der Ausführungen wird sich aber zeigen, daß sich aus dem System der beiden Verfassungen Grundsatz und Leitgedanken auch für die Stellung der geschäftsführenden Regierung ergeben werden. Daher sollen im ersten Kapitel die Regierungsbildung im Reich und Preußen im allgemeinen behandelt, danach der Begriff und die gesetzlichen Grundlagen der Geschäftsregierung und schließlich die Notwendigkeit einer Festlegung ihrer rechtlichen Befugnisse erörtert werden. Im nächsten Kapitel wird uns dann ihre Zuständigkeit und die persönliche Stellung ihrer einzelnen Mitglieder beschäftigen. Zum Schluß soll, soweit es nicht schon vorher geschehen konnte, die besondere Lage einer preußischen Geschäftsregierung, insbesondere die Frage der Einsetzung eines Reichskommissars untersucht werden.

---

[2]) Die Präsidialgewalt. Vossische Ztg. Nr. 215/216 1932, Morgenausgabe.
[3]) Ueber die Geschichte der Kabinettsbildung vgl. Herrfahrdt, Kabinettsbl. S. 26—39.
[4]) Für Preußen und Reich vgl. die Tabelle im Anhang.

I. Kapitel:

Die gesetzlichen Grundlagen der Geschäftsregierung, die Stellungnahme der Literatur und ihre Kritik.

I. Die Regierungsbildung im Reich und in Preußen.

Der vom ganzen deutschen Volk gewählte Reichspräsident (Art. 41 RV) bildet nach heutigem Staatsrecht die Spitze des Reiches. Allein das Schwergewicht der Exekutive liegt nicht, wie in Amerika, beim Präsidenten, sondern bei der dem Parlament verantwortlichen Regierung (Art. 54, 56 RV). Die Beziehung zum Reichstag wird durch die zu allen Regierungshandlungen erforderliche Gegenzeichnung der Minister geschaffen. Für die Bildung der Reichsregierung trifft die Verfassung die Bestimmung: „Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen." Allein betrachtet, könnte Art. 53 RV den Anschein erwecken, als stünden dem Ernennungsrecht des Reichspräsidenten keinerlei Schranken entgegen. Doch bedeutet die Forderung des Art. 54 RV, wonach Reichskanzler und Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen, tatsächlich eine Schmälerung. Doch ist es unrichtig, aus der gegenwärtigen Struktur unseres Parteienwesens und ihrem tatsächlichen Einfluß auf die Regierungsbildung zu folgern, es sei eine „Wandlung des Verfassungsrechts durch Parteikonstitution" eingetreten, dahingehend, daß der Reichstag ein Recht habe, auf die Kabinettsbildung einzuwirken, oder daß die Parteien den Reichskanzler zu nominieren hätten[5]). „Das Vorschlagsrecht des Reichskanzlers und das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten sollen nicht bloß formelle Befugnisse sein. Es widerspricht dem Geist der Verfassung, wenn Reichskanzler und Reichsminister von der Reichstagsmehrheit oder gar nach dem Schlüssel der numerischen Stärke von den Fraktionen aus ihrer Mitte präsentiert werden" (Poetzsch-Heffter)[6]). Der Reichspräsident Ebert hat folgerichtig alle Ansprüche der Parteien auf Einwirkung bei der Regierungsbildung zurückgewiesen und mit Recht erklärt[7]), die Erteilung des Auftrags zur Kabinettsbildung sei dem freien Ermessen des Präsidenten vorbehalten.

Dem Wortlaut der Verfassung würde es entsprechen, wenn der bereits er-

---

[5]) so Glum, Die Stellung der Reichsreg. S. 28, 30 ff.

[6]) RV zu Art. 53 Nr. 1, überhaupt die h. L.

[7]) Vgl. sein Antwortschreiben an den Vorsitzenden der Deutschnationalen Partei, abgedr. bei Poetzsch, Jahrb. ö. R. Bd. 13 S. 164.

nannte Reichskanzler die Bildung der Regierung übernähme. In Anlehnung an das parlamentarische Regierungssystem in anderen Ländern und bei der Abhängigkeit der Regierungsbildung von einer zunächst einmal möglichen Mehrheit im Parlament pflegt der Reichspräsident vorerst einer Persönlichkeit nur den Auftrag zur Bildung der Regierung ohne Ernennung zum Kanzler zu erteilen. Gelingt diese nicht, legt der Anwärter „den Auftrag in die Hände des Reichspräsidenten zurück"[8]).

Ergänzt wird der Art. 53 RV durch das Reichsministergesetz vom 27. März 1930 (RGBl. I S. 96). Insbesondere enthalten die §§ 2 und 13 nähere Bestimmungen über den Beginn und das Ende des Amtsverhältnisses der Minister.

Für Preußen wird das Recht der Regierungsbildung in Art. 45 pr. Verf. und § 20 der Geschäfts-O. für den preußischen Landtag geregelt. Nach Art. 7 pr. Verf. ist das Staatsministerium, das aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern besteht (Art. 44), die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates. Es entspricht der Reichsregierung in der RV und bildet das vom Vertrauen des Landtages getragene Exekutivorgan der preußischen Republik[9]). Jedoch zeigt sich hier, da ein unabhängiges Staatsoberhaupt fehlt, die größere Abhängigkeit der Regierung von der Volksvertretung: der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten. Dieser ernennt die übrigen Staatsminister (Art. 45). Das Staatsministerium als solches und jeder einzelne Staatsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet (Art. 57). Dazu bestimmt § 20 Gesch.-O. d. Landt.: „Der Landtag wählt mit verdeckten Stimmzetteln den Ministerpräsidenten. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. (Ergibt sich keine solche Mehrheit, so kommen die beiden Anwärter mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los durch die Hand des Präsidenten.)" In seiner letzten Sitzung[10]) hat der Landtag auf Antrag der Regierungsparteien diesen zweiten Absatz gestrichen.

II. Der Begriff der Geschäftsregierung und ihre gesetzliche Grundlage.

Zeigte sich bei der Bildung einer normalen Regierung, die als Ausgangspunkt unserer Betrachtungen zu nehmen war, um diesbezügliche Grundgedanken im Verfassungssystem zu erkennen, ein gegenseitiges Ineinander- und Gegeneinanderspielen der obersten Staatsorgane, so werden wir bei der Ent-

[8]) Vgl. den Brief Cunos an den Reichspräsidenten am 18. 11. 1922, abgedr. bei Poetzsch. Jahrb. ö. R. 13 S. 163.
[9]) Giese-Volkmann zu Art. 7.
[10]) am 12. April 1932 eigens zu diesem Zweck zusammengetreten.

stehung der geschäftsführenden Regierung oder kurz „Geschäftsregierung" genannt, in dieser Hinsicht folgendes gewahr: Zwischen Parlament und Regierung hat ein Kampf stattgefunden, der mit einem durch Mißtrauensbeschluß erzwungenen oder freiwilligen Rücktritt der Regierung endete. Ihre sofortige Neubildung in der Art, daß gleichzeitig die Entlassung der alten und die Ernennung der neuen Minister erfolgt, scheitert an der Parteienzersplitterung, die nur Koalitionsregierungen gestattet. Da aber der Staat, Reich wie Preußen, keinen Augenblick ohne Regierung sein kann, muß die alte bis zur Bildung einer normalen die Geschäfte weiterführen. Denn einmal tritt sonst ein Rückstand der Staatsgeschäfte ein, andererseits wäre auch der Reichspräsident infolge der Notwendigkeit der Gegenzeichnung aller seiner Anordnungen zur Untätigkeit verurteilt[11]). Es liegt eigentlich ein Staatsnotstand vor, der nur von vorübergehender Dauer sein soll. Hieraus ergibt sich folgerichtig das Wesen einer solchen Demissionsregierung: sie ist eine Regierung, der das Vertrauen des Parlaments fehlt, und hat nur die Aufgabe, die Unterbrechung der Staatsfunktionen bis zur Neubildung eines vom Vertrauen der Volksvertretung getragenen Kabinetts zu vermeiden[12]). Es ist Dreher zuzustimmen, wenn er das Verhältnis zwischen Parlament und Geschäftsregierung als Neutralitätszustand kennzeichnet, der eben die Unterbrechung der Regierungshandlungen vermeiden und den „politischen status quo" erhalten will[13]).

Während die preußische Verfassung in Art. 59 eine gesetzliche Regelung getroffen hat, daß, falls das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurücktritt, die zurückgetretenen Minister die „laufenden Geschäfte" bis zu deren Uebernahme durch die neuen weiterführen, ist eine ähnliche Bestimmung der Reichsverfassung unbekannt. Die Zulässigkeit eines Geschäftsministeriums im Reich wird aber von der Praxis und Literatur allgemein anerkannt. Streitig war nur, ob es sich rechtlich hierbei um ein „Belassen im Amt", wobei die Entlassung der Minister aufschiebend befristet[14]) wäre, oder um eine Entlassung mit gleichzeitiger Ernennung zum geschäftsführenden Kabinett, handelte. Das Reichsministergesetz hat diese Streitfrage beendet. § 12 des Gesetzes bestimmt:

> Tritt die Reichsregierung zurück, so kann der Reichspräsident, wenn er nicht gleichzeitig die Entlassung ausspricht, alle Reichsminister oder ein-

---

[11]) Vgl. Dohna, Vorträge S. 23.

[12]) Vgl. Walz, § 26, I, 2; vor allem Dreher, Ztschr. ö. R. Bd. 10 S. 429; Waldecker zu Art. 59 S. 167.

[13]) Mitunter werden auch Beamtenkabinette dem Geschäftsministerium gleichgestellt. Wenn 1922 Rkzl. Cuno sein Kabinett als Geschäftsministerium bezeichnete (s. darüber Herrfahrdt S. 33), meinte er dies nicht im Sinne einer nur vorübergehenden Geschäftsführung, sondern wollte damit kundtun, daß sein Kabinett eine überparteiliche Regierung sei, deren Mitglieder nicht die Fraktionen gestellt hätten.

[14]) so Stier-Somlo, Arch. ö. R. N. F. 9 S. 212; ebenso Dreher S. 428 und Poetzsch-Heffter zu Art. 53 Nr. 3a. a. A. Anschütz zu Art. 54 S. 280.

zelne von ihnen mit der Fortführung der Geschäfte beauftragen, bis die neue Regierung gebildet ist. Entsprechendes gilt beim Rücktritt einzelner Reichsminister bis zur Ernennung ihrer Nachfolger[15]).

Eine Cäsur zwischen vollamtlichem und geschäftsführendem Ministerium wird also verneint.

Ob das Reichsministergesetz als authentische Interpretation oder als eine Verfassungsänderung anzusehen ist, mag dahingestellt sein. Da bei seinem Beschluß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt waren, kann seine Gültigkeit nicht bezweifelt werden. Die gesetzliche Zulässigkeit eines Geschäftsministeriums ist damit auch für das Reich gegeben:

Auch Art. 59 pr. Verf. verstößt nicht gegen Art. 17 RV, der für die Landesverfassung das parlamentarische System vorschreibt. Es ist selbstverständlich, daß die Reichsverfassung die Durchführung des parlamentarischen Systems „nur im Rahmen der natürlichen Möglichkeiten verlangt" und daß es deshalb auch mit ihr vereinbar ist, „wenn für eine Uebergangszeit Vorsorge für die Erfüllung der Regierungsfunktion getroffen wird" (Huber)[16]).

III. Die Notwendigkeit einer Festlegung ihrer rechtlichen Befugnisse.

1. Keine gesetzliche Regelung über Rechte und Pflichten.

Der Umfang der Befugnisse eines Geschäftsministeriums wurde jedoch durch das Reichsministergesetz nicht festgelegt. Aus § 12 ergibt sich lediglich für den Reichspräsidenten die Möglichkeit, zurückgetretene Minister, abweichend von seiner sonst aus Art. 54 entspringenden Verpflichtung, die Entlassung zu vollziehen, vorläufig mit der Fortführung der Geschäfte zu beauftragen. Es bleibt daher die Frage, ob das Demissionsministerium, das zwar zurückgetreten, bis zu seiner Entlassung aber noch im Amt ist (§ 12) (!), die gleichen Rechte und Pflichten besitzt wie ein regelrechtes Kabinett. In der Wissenschaft gehen die Ansichten stark auseinander. Die Reichsverfassung erwähnt das Geschäftsministerium überhaupt nicht, geschweige denn seine Zuständigkeit. Auch der Reichspräsident kann grundsätzlich keine Bestimmung über dessen Befugnisse erlassen. Für die Zuständigkeit von Reichskanzler und Reichsminister sind lediglich Art. 52 ff RV maßgebend, sowie die auf Grund von Art. 55 erlassene Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924, die aber keinen Unterschied zwischen vollamtlicher und geschäftsfüh-

[15]) anders Art. 59 pr. V. Ein einzelner unfreiwillig zurückgetretener Minister muß aus dem Kabinett ausscheiden. Dem könnte aber durch Rücktritt des ganzen Staatsministeriums vorgebeugt werden.

[16]) DJZ, Jahrgang 37, 1932, S. 195.

render Regierung machen (vgl. §§ 1—6, 8 Gesch. O.). Zur unmittelbaren Festlegung des Umfangs ihrer Tätigkeit fehlt also eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung[17]).

Da in Preußen ein Staatsoberhaupt fehlt, war hier eine besondere Bestimmung in der Verfassung notwendig. Art. 59, II lautet:

> Tritt das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurück, so führen die zurückgetretenen Minister die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiter.

Hier begegnet uns das Beiwort „laufende". Bedeutet es eine Beschränkung, die vielleicht auch für die Auslegung des Reichsministergesetzes in Frage käme, oder kommt ihm keine besondere Bewandtnis zu?

2. Die Bedeutung des Begriffs der „laufenden" Geschäfte.

Aehnliche Vorschriften wie in Art. 59 pr. Verf. finden sich auch in andern Länderverfassungen; jedoch verwenden sie mit Ausnahme von Braunschweig (Art. 33 Abs. 2) nicht den Ausdruck „laufende Geschäfte", sondern sprechen schlechthin von der Fortführung „der Geschäfte" oder „des Amtes".

Dem Wortsinn nach sind laufende Geschäfte solche, die bereits seit einem bestimmten Zeitpunkt eingeleitet sind, im Gegensatz zu neuen Geschäften, die erst abgeschlossen werden sollen[18]). In diesem Sinne verwendet auch das BGB in § 43 und das HGB in § 149 das Wort „laufende Geschäfte", und zwar handelt es sich hier um die Befugnisse von Liquidatoren, die einen Verein oder eine Gesellschaft zu liquidieren, d. h. deren Rechtsgeschäfte abzuwickeln haben. Es soll eine Auflösung stattfinden, die keine dauernde Fortführung der Geschäfte bedingt. Der Staat jedoch soll weiterbestehen, seine Funktionen dürfen nicht unterbrochen werden. Nur in der Person der Regierung tritt ein Wechsel ein. Daher ist auch Arndts Auffassung[19]) abzulehnen, wonach die Befugnis der zurückgetretenen Minister auf die „bereits bei ihrem Rücktritt eingeleiteten" und „gewöhnlich hergebrachten" beschränkt werden soll. Einen durch den Wortsinn gerechtfertigten begrifflichen Unterschied kann man daher zwischen „laufenden Geschäften" und „Geschäften" schlechthin nicht machen, um zu einer Abgrenzung der Befugnisse einer vollamtlichen gegenüber der geschäftsführenden Regierung zu gelangen. Jedenfalls ist aus dem Wortlaut des Art. 59 und aus seiner Entstehungsgeschichte nicht ersichtlich, ob dem Ausdruck „laufende" eine besondere Bedeutung zukommt[20]).

---

[17]) ebenso Stier-Somlo, Arch. ö. R. NF. 9 S. 212.
[18]) so Lukas, Jur. R. S. 531, (1925).
[19]) Die Verfassung des Freistaates Preußen, Art. 59.
[20]) Vgl. Entsch. d. St. G. H. bei Lammers-S. I S. 270.

Er befand sich bereits in § 39 Abs. 2 des Regierungsentwurfs und ist in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses wie des Plenums unverändert stehen geblieben. Eine Auseinandersetzung darüber hat nicht stattgefunden; vielmehr ist wahrscheinlich, daß sich der Verfassungsausschuß des Unterschieds zwischen der preußischen Verfassung und der der anderen Länder nicht bewußt geworden ist[21]). Jedoch kann man, wie Lucas richtig erwähnt, daraus, daß der Verfassungsausschuß nichts darüber geäußert hat, warum man in diesem Punkt von den anderen Länderverfassungen abwich, nicht auf einen positiven Willen des Gesetzgebers schließen, die Begriffe „Geschäfte" und „laufende Geschäfte" gleichzustellen. Andererseits ist auch kein Wille zu sehen, eine Unterscheidung zu treffen.

Wir kommen daher zu dem Ergebnis: der Wortlaut des Art. 59 pr. Verf. scheint zwar gewisse Beschränkungen der Befugnisse der Geschäftsregierung anzudeuten. In welcher Richtung sie aber zu finden sind und wie sie gezogen werden sollen, läßt sich aus ihm nicht feststellen. Für die Auslegung des § 12 R. Min. Ges. bringt der Art. 59 keine Anhaltspunkte.

Wir werden daher aus dem System der beiden Verfassungen und dem Zweck der Geschäftsregierung „ungeschriebene Hilfsrechtssätze formulieren müssen, um Antwort geben zu können auf die von der Verfassung nur zwischen den Zeilen aber unausweichlich gestellten Fragen, was zu geschehen habe in der Zeit zwischen Mißtrauensvotum oder einer sonstigen Demission und der Bildung einer neuen Regierung" (Thoma)[22]). Eine auslegende Ergänzung der Reichsverfassung im Sinne Thomas[23]) ist hier also gerechtfertigt.

3. Die Stellungnahme der Literatur und ihre Kritik.

Wie dies geschehen kann, hat in der Wissenschaft zu gegensätzlichen Erörterungen geführt. Es werden daher zunächst die Meinungen geprüft werden, die keinen rechtlichen Unterschied in der Stellung der „Geschäftsregierung" zu der einer „normalen" erblicken.

Anschütz[24]) verneint einen Unterschied in den Machtbefugnissen einer geschäftsführenden und einer vollamtlichen Regierung. Die Stellung der Geschäftsregierung sei staatsrechtlich keine andere als die einer regelrechten[25]). Obwohl sie aus Persönlichkeiten bestehe, denen der Reichstag das Vertrauen

---

[20]) Vgl. Entsch. d. StGH. bei Lammers-S. I S. 270. Lucas S. 535. Tornow S. 52.

[21]) Vgl. das nähere bei Lucas a. a. O. S. 535—36.

[22]) Thoma, Handb. d. deutsch. Staatsrecht I S. 505.

[23]) Thoma, in Recht und Staat S. 122.

[24]) Anschütz, RV S. 280.

[25]) ebenso Koellreutter für die deutschen Landesverfassungen, Hdb. D. St. R. I § 57 S. 675; ferner Perels das. S. 682.

entzogen habe, sei sie dem Reichstag genau so verantwortlich wie die normale Regierung, und müsse ebenso wie diese ihre verfassungsmäßigen Pflichten erfüllen. Inwieweit sie sich, wenn es sich um Ausübung von Rechten handelt, die nicht zugleich Pflichten seien, Zurückhaltung auferlegen und insbesondere Entscheidungen von größerer Tragweite vermeiden sollte, sei keine Frage des Staatsrechts, sondern des politischen Taktes[26]).

Den gleichen Standpunkt vertritt neuerdings Gebhard[27]). Da der Rücktritt die Beendigung des Amtes nicht unmittelbar herbeiführe, seien Reichskanzler und Reichsminister bis zur Enlassung noch vollberechtigte Inhaber ihres Amtes. Die Verfassung kenne keine Schmälerung der Zuständigkeit einer Demissionsregierung. Daß sie ihre Tätigkeit auf die laufenden Geschäfte beschränke, sei lediglich eine Folgerung aus der politischen, nicht aber der rechtlichen Lage.

Ausgehend von der preußischen Ministerkrise vom Februar bis April 1925 gelangt auch Stier-Somlo zu dem gleichen Ergebnis[28]). Es ist ihm zuzustimmen, wenn er die von v. Kampe („Zeit" vom 28. 2. 25) vertretene Ansicht ablehnt, die nur allgemein negativ darauf hinausläuft, das geschäftsführende Kabinett habe sich aller politischen Akte zu enthalten und nur solche Geschäfte vorzunehmen, die erforderlich seien, um die Staatsmaschine laufend zu erhalten. Denn je nach den Umständen könne jede Tätigkeit des Ministers zu politischen Akten werden, und eine Abgrenzung gegenüber solchen Geschäften, bei denen eine politische Wirkung ausgeschlossen sei, sei praktisch nicht durchführbar. Es ergebe sich zwar ein scharfer Gegensatz zwischen normalem und geschäftsführendem Kabinett, weil dieses nicht von Art. 57 pr. Verf. abhängig sei, aber es sei nicht richtig, daß die den Ministern zugewiesenen laufenden Aufgaben im Widerspruch stünden mit wichtigen Entscheidungen, die nur das vollamtliche Kabinett treffen dürfe. Das Staatsministerium habe die Frage, welche Geschäfte es als laufende ansehen will, selbst zu entscheiden, und nur sein pflichtgemäßes Ermessen habe darüber zu befinden.

Ueber den Unterschied zwischen laufenden Geschäften und politischen Handlungen versucht Stier-Somlo folgende Formel aufzustellen[29]): „Die Abwicklung von bereits im Gange befindlichen Verwaltungshandlungen darf nicht zum Schaden des Staates unterbrochen werden, dagegen muß die Entschließung über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung oder von erheblicher politischer Tragweite dem neu zu wählenden Staatsministerium vorbehalten bleiben." Der Unterschied soll also durch den „politischen Takt" zu machen sein.

Von demselben Ausgangspunkt gelangt gleichfalls Waldecker[30]) zu dem

---

26) ebenso Hatschek-Kurtzig, I. Bd. S. 758; Herrfahrdt Kabinettsbildung S. 51.
27) Handkomm. zur RV, Art. 54 Note 8a.
28) Arch. ö. R. NF 9 S. 218ff.
29) a. a. O. S. 223.
30) Pr. Verf. Art. 59 RV.

Ergebnis, daß eine Beschränkung der Befugnisse der Geschäftsregierung „keine zwingende rechtliche Notwendigkeit, sondern nur möglicherweise und unter dem Gesichtspunkte politischer Zweckmäßigkeit“ gegeben ist. Nach der Verfassung sei die Regierung nicht lediglich der geschäftsführende Ausschuß der jeweiligen Landtagsmehrheit, sondern führe die Geschäfte kraft eigenen wenn auch abgeleiteten Rechts unter eigener Verantwortlichkeit. Sie bestimme demgemäß den Geschäftsumfang, wenn sie zurücktrete, ändere sich nichts an dieser Tatsache. Es hätte schon einer klaren Feststellung bedurft, daß und inwieweit die Regierung beschränkt werden sollte, worüber aber Art. 59 Abs. 2 weder schlechthin noch im Falle des Art. 57 eine Regelung enthalte[31]). Enthält, so folgert Waldecker[32]), die Verfassung keine materiellen Beschränkungen für ein zurückgetretenes Kabinett, so bedeutet staatsrechtlich „laufende Geschäfte“ eben einfach so viel wie „die Geschäfte“. „Es bleibt im Falle des Rücktritts staatsrechtlich alles beim alten, bis die neuen Minister eintreten.“

Diesen auf verschiedenen Begründungen fußenden Lehren, deren Hauptargument aber immer das Fehlen einer gesetzlichen Regelung bildet, läßt sich entgegenhalten, daß sie die in der Reichs- wie in der preußischen Verfassung verankerte parlamentarische Regierungsform nicht beachten. Es hieße einfach den Sinn der Art. 54 RV und 57 pr. Verf. mißachten, wolle man vollamtliche und geschäftsführende Regierungen in ihren Rechten und Pflichten vollkommen gleichstellen. Wenn die Verfassungen festlegen, daß die Regierung zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, so ist es selbstverständlich, daß eine Regierung, der dieses Vertrauen fehlt, geringere Befugnisse als eine normale haben muß[33]). Allein schon der Begriff Geschäftsregierung deutet darauf hin, daß wir es mit einer Regierung zu tun haben, der in ihrer Amtsdauer wie in ihrer Zuständigkeit rechtliche Schranken gezogen sind. Daß sich insofern zwischen geschäftsführendem und vollamtlichem Ministerium ein scharfer Gegensatz aus der Verfassungsurkunde selber ergibt, als dieses dem Art. 57 unterliegt, erkennt auch Stier-Somlo an. Auch ist ihm darin zuzustimmen, daß „der anormale Zustand“ des Geschäftsministeriums in der Verfassung weder anders als in Art. 59 geregelt noch der Gegensatz zwischen laufenden Geschäften und politischen Entscheidungen überhaupt dort festgestellt ist. Umsomehr muß nun seine Folgerung überraschen, wenn er den „anormalen Zustand“ des Geschäftsministeriums in seinen Wirkungen rechtlich dem Normalzustand einer ordentlichen Regierung gleichstellt. Aus dem Schweigen der Verfassung das Vorhandensein von Beschränkungen verneinen zu wollen, dürfte somit zu einem Trugschluß führen[34]). Man kann dagegen auch nicht einwenden, daß es schwierig sei, solche

31) ebenso der St. G. H. RGZ Bd. 112 S. 1 ff.
32) a. a. O. S. 170.
33) ebenso Huber in DJZ 1932 S. 197.
34) im Ergebnis zustimmend Tornow S. 51.

Unterscheidungen im Einzelfall durchzuführen. Denn es ist, wie Carl Schmidt[35]) dargelegt hat, „ein logisch höchst merkwürdiger aber anscheinend suggestiver Schluß, von der Schwierigkeit der Abgrenzung auf das Nichtvorhandensein einer Grenze zu schließen". Daher ist die Auffassung Nawiaskys[36]) unhaltbar, wenn er aus der Tatsache, daß das Geschäftsministerium nicht vom Vertrauen des Landtags getragen sei, folgert, es brauche auch auf dieses Vertrauen keine Rücksicht zu nehmen. Ein Ergebnis, das dem Sinn des Vertrauenserfordernisses glatt widerspricht. Daß der Landtag diesen „unbefriedigenden Zustand gesteigerter Aktionsfähigkeit" jederzeit durch Berufung eines neuen Ministeriums beenden könne, spricht nicht für Nawiaskys Ansicht.

Demgegenüber betont eine Reihe von Autoren eine Einengung der Befugnisse der Geschäftsregierung.

Poetzsch-Heffter[37]) schließt aus ihrer ganzen Stellung, sie habe nur die laufenden Geschäfte zu führen. Was unter laufenden Geschäften zu verstehen ist, soll von der Lage des Falles abhängen, so schon davon, ob sich ihre Dauer auf kürzere oder längere Frist bemißt.

Nach Walz[38]) ergibt sich dies aus dem Zweck von selbst: „die Geschäftsregierung darf nur jene Maßnahmen anordnen, die, ohne neuen politischen Entscheidungen vorzugreifen, erforderlich sind, um eine geordnete Fort- und Durchführung der laufenden Geschäfte zu erledigen". Neue politische Entscheidungen könnte sie nur im Falle eines unaufschiebbaren staatlichen Bedürfnisses treffen.

Mit Recht erkennt Giese[39]), daß sie zur Amtsführung „nur so weit befugt sein kann, als nicht das fehlende Vertrauen der Volksvertretung, gewissen Funktionen, z. B. Mitwirkung bei der Aufhebung des Reichstags, im Wege steht".

Die Befugnisse einer preußischen Geschäftsregierung wollen Giese-Volkmann[40]) auf die Weiterführung der „laufenden Verwaltungsgeschäfte" beschränken (namentlich Art. 47, 49—55), aber es fehlt eine nähere Angabe, was sie alles unter reinen Verwaltungsgeschäften verstehen, ob sie damit die eigentliche Exekutive (Verwaltung) meinen oder die Regierung etwa in dem Sinne als Sicherung des Zusammenwirkens der obersten Verfassungsorgane und der zentralen Stellen überhaupt.

---

[35]) Freiheitsrechte und Institution S. 8.
[36]) Bayr. Verw. Bl., 80. Jahrg. S. 35.
[37]) Komm. zum RV, Art. 53 Nr. 3 b; ebenso Tornow S. 52; Deerberg, JW 1929 S. 1484; Wolgast S. 104 ff. Bühler zu Art. 54 hält die Inangriffnahme vollkommen neuer Dinge (Aufnahme von Anleihen, Besetzung wichtiger Posten) für unzulässig.
[38]) a. a. O. § 26, I, 2.
[39]) RV zu Art. 54 Erl. 2, ebenso Huber, DJZ 1932, 195.
[40]) Pr. Verf. Art. 59 Nr. 4.

Wenn auch Lucas[41]) die Ansicht vertritt, die in Preußen zurückgetretenen Minister seien grundsätzlich zur Weiterführung aller Geschäfte des Staatsministeriums befugt, verkennt er nicht, daß doch einige bestimmte Einzelgeschäfte wegen ihrer besonderen staatsrechtlichen Eigenart als rechtlich ausgeschlossen anzusehen seien. Er rechnet dahin die Rechte des Ministerpräsidenten aus Art. 14 und Art. 45 Satz 2[42]).

Zustimmen muß man diesen Ansichten auf jeden Fall darin, daß nach dem Rücktritt des Kabinetts eine Beschränkung seiner Machtbefugnisse nicht nur eine Frage des politischen Taktes ist, der ja bei jeder Regierung wohl verschieden sein dürfte, sondern eine rechtliche Forderung, die sich aus der Verfassung selber ergibt. Nicht einmal aus einem besonderen Begriff der laufenden Geschäfte braucht dies gefolgert zu werden, sondern würde auch dann, wenn die preußische Verfassung wie das Reichsministergesetz nur von Geschäften schlechthin spräche, aus der Eigenart der staatsrechtlichen Stellung des Parlaments zu der Regierung zu entnehmen sein.

Auch noch folgende Erwägung spricht für eine Einschränkung: wollte man diese nämlich verneinen, so wäre doch im Reichsministergensetz oder in der preußischen Verfassung allgemein eine Regelung dahin getroffen worden, daß eine abvotierte Regierung nicht gleich abtreten, sondern noch vollamtlich so lange tätig sein müsse, bis die neue Regierung ernannt sei. Zwar könnte man dem, wie Nising[43]) richtig bemerkt, entgegenhalten, bei Schaffung des Reichsministergesetzes müßten der Reichsregierung und dem Gesetzgeber die Streitfragen über die Zuständigkeit der Geschäftsführung bekannt gewesen sein, und man hätte eine Einschränkung, falls sie beabsichtigt werden sollte, in das Gesetz aufgenommen. Mit demselben Recht läßt sich jedoch auch entgegnen: wahrscheinlich sind dem Gesetzgeber gewisse Beschränkungen selbstverständlich gewesen. Denn es ist eine alte Erfahrung, daß die Parteien des Parlaments hinsichtlich ihrer Eigenrechte, — und eine Nichteinschränkung der Geschäftsregierung dürfte eine Einschränkung des Rechtes aus Art. 54 RV bedeuten —, sich nicht gerne festlegen, um nicht in ihrer Handlungsfreiheit gehindert zu werden.

Auch in der politischen Praxis sind die verschiedensten Parteien für eine gewisse Einengung der Rechte der geschäftsführenden Regierung eingetreten; so ging die Opposition im Landtag im Jahr 1925 davon aus, der Begriff „laufende Geschäfte" sei eng auszulegen. Es wurde von ihr der Antrag gestellt[44]) (Drucks. 337), den Art. 59 dahin zu interpretieren: „Staatsminister, denen der Landtag nicht das nach Art. 57 erforderliche Vertrauen ausgesprochen hat, und die nur die Geschäfte führen (Art. 59 Abs. 2), dürfen Amtshandlun-

---

[41]) Jur. R. I. Bd. (1925) S. 537; ders. in Das Recht 29. Jahrg. 1925) S. 489.
[42]) ebenso Vogels, Art. 59 S. 148.
[43]) Nising S. 41.
[44]) Vgl. darüber Waldecker zu Art. 59 Pr. Verf. S. 168.

gen, zu denen offensichtlich das politische Vertrauen nach Art. 57 gehört, ohne vorherige Zustimmung des Landtags nicht vornehmen. Als solche Amtshandlungen sind insbesondere anzusehen die Einbringung des Voranschlags zum Staatshaushalt, die Anweisung von Ausgaben über die im Staatshaushalt angesetzte Summe (i. S. des Art. 67) hinaus, Versetzung und Ernennung von höheren Beamten mit Ausnahme von Versetzungen bei Durchführung von Disziplinarverfahren". Im Haushaltsausschuß (am 29. 3. 1927) widersprach Hilferding[45]) der Aufnahme einer neuen Reichsanleihe, die der dem dritten Kabinett Marx angehörige Finanzminister noch nach dessen Rücktritt auferlegt hatte. Im Januar 1928 brachte Guérard[46]) ebenfalls im Haushaltungsausschuß den Antrag ein: „eine Auflegung von Reichsanleihen darf durch geschäftsführende Regierungen nicht erfolgen".

4. Die Abgrenzung der Rechte und Pflichten der Geschäftsregierung erfolgt zwangsläufig aus ihrem Begriff und dem parlamentarischen System.

Wir gelangen somit zur Erkenntnis: die Zuständigkeit der Geschäftsregierung muß eine rechtlich beschränktere sein als die eines vollamtlichen Kabinetts. Es ist „ein unumgängliches Gebot, die Regierung als nur geschäftsführend zu bezeichnen in dem Sinne, daß eine möglichste Einengung ihrer Befugnisse stattfindet" (Feller)[47]). Wie aber lassen sie sich positiv umreißen? Die Debatten[48]) um den eben angeführten Antrag beweisen deutlich die Schwierigkeit, wohl überhaupt die Unmöglichkeit. Denn mit allgemeinen Formulierungen, etwa in der Art, „aus dem ganzen Wesen und dem Begriff der Geschäftsregierung müsse man zu dem Ergebnis kommen, sie könne alle Geschäfte vornehmen, die zur Aufrechterhaltung der Regierung und Staatstätigkeit erforderlich sind, gleichgültig, ob sie in das Gebiet der reinen Verwaltung fallen, oder der Leitung des Staatswesens dienen, ob sie politischen oder unpolitischen Charakter haben und ob sie bereits eingeleitet oder ganz neu in Angriff genommen sind"[49]), ist uns nicht gedient. Wir müßten in jedem Einzelfall immer wieder fragen: was erfordert denn das Staatswohl, damit die Staatsmaschine in Gang bleibt?

[45]) Poetzsch-Heffter Anm. 3 b zu Art. 53.
[46]) Poetzsch-Heffter. Jahrb. ö. R. Bd. 17 S. 108. Zu einer Entscheidung ist es nicht gekommen, und die Frage daher in der Schwebe geblieben.
[47]) Feller S. 48.
[48]) Vgl. Stier-Somlo, Arch. ö. R. NF 9 S. 215 ff.
[49]) ähnliche Formulierungen geben Koellreutter, H. W. B. d. Rechtswiss. IV. Bd. S. 389; Kratzer, Bayr. Verw. Bl. 74. Jahrg. S. 468; vgl. dazu noch den St. G. H. in RGZ Bd. 112 Anhang S. 6.

Wir verzichten deshalb lieber auf die Aufstellung einer allgemeinen letzten Endes doch kautschukartigen Formel und werden vielmehr die Zulässigkeit der wichtigsten Regierungsakte einzeln näher prüfen.

Wenn man nämlich eine Erscheinung der rechtlichen Wirklichkeit zu betrachten hat, die von dem gesetzten Recht nur als Notbehelf gedacht ist, kann man nicht bei ihrer Anerkennung stehen bleiben, weil das Gesetz selber sich in Schweigen hüllt; sondern aus der Anerkennung des Institutes folgt die Notwendigkeit, aus seinem Begriff und dem Verfassungssystem seinen rechtlichen Charakter zu entwickeln[50]). Grundlegend hierfür wird jener Leitgedanke aller parlamentarisch eingestellten Verfassungen sein, daß die Regierung in ihrer Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. Und aus diesem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip werden wir weiter folgern müssen: eine Demissionsregierung, der gegenüber die Waffe der parlamentarischen Verantwortung angewendet ist, darf nicht gegen den ausgesprochenen Willen der Volksvertretung handeln. Andererseits müssen wir berücksichtigen, daß der Staat sich und sein Wesen in der Regierungstätigkeit bestimmt und durchsetzt (Smend) und sie nur soweit unterbrochen oder eingeschränkt werden kann, als nicht das Bestehen des Staates selbst in Frage gestellt wird. Wir streifen damit die Problematik des parlamentarischen Systems selber, rühren, wie Kellreutter sagt[51]), an die Grenzen dieses Systems überhaupt.

Das System der parlamentarischen Regierung, kurz Parlamentarismus genannt, ist keine besondere Staatsform wie etwa die Demokratie, sondern eine Regierungsform. In der Wissenschaft hat man darüber die verschiedensten Theorien und Begriffsmerkmale aufzustellen versucht[52]). Ein näheres Eingehen würde an dieser Stelle aber zu weit führen. Wir fassen daher das allen Ansichten zugrundeliegende Gemeinsame heraus und finden das Wesensmerkmal des parlamentarischen Systems in der Abhängigkeit der Regierung vom Beschluß der Volksvertretung, mag sie sich darstellen als enge Beziehung der Regierung zum Parlament infolge des Brauches, nur Mitglieder aus diesem zu Ministern zu machen, oder mag sie sich gründen auf das Bedürfnis des Vertrauens[53]). Verankert ist es als ein Ausfluß des Grundsatzes der Volkssouveränität in der Weimarer Verfassung in Art. 54, 56, in der preußischen Verfassung in Art. 46, 57. Danach tragen Reichskanzler und Reichsminister für ihre Tätigkeit dem Reichstag gegenüber volle Verantwortung und bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm das Parla-

---

50) so Dreher S. 429.
51) H. W. B. d. Rechtsw. IV. S. 389.
52) Vgl. Hatschek-Kurtzig I. Bd. S. 660; Kelsen a. a. O. S. 5; Schmitt: Die geistesgeschichtl. Lage . . . S. 303; Smend, Verfassungslehre S. 146; Hasbach S. 19.
53) ebenso Scheuner, Arch. ö. R. NF 13 S. 215.

ment durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht. Entsprechend der Forderung des Art. 17 RV gilt für Preußen das gleiche (Art. 57 pr. Verf.). Jedoch ist dem Fehlen eines Staatsoberhauptes Rechnung zu tragen, denn der Ministerpräsident braucht nur dann zurückzutreten, wenn er von seiner Befugnis, die Auflösung des Landstages zu beantragen, keinen Gebrauch macht oder sein Antrag vom Ausschuß abgelehnt worden ist (Art. 57 Z. 6). Beeinflußt wurden die Väter der Reichsverfassung bei ihrer Schaffung von der Auffassung Redslobs[54]), der gegenüber der Forderung nach einem schrankenlosen Parlamentsabsolutismus den Gedanken des Gleichgewichts zwischen Parlament und Regierung hervorhob: das Wesen des echten Parlamentarismus liege darin, daß die Exekutive nicht das untergeordnete Ausführungsorgan des Parteiwillens sei, sondern ein Gleichgewicht zwischen beiden Gewalten bestehe, das durch die Anrufung des Volkes als Schiedsrichter immer erhalten werde.

In der Reichsverfassung ist dieser „echte" Parlamentarismus bis zu einem gewissen Grade verwirklicht. Die Regierung bedarf zwar zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung, das jedoch nach herrschender Ansicht so lange vermutet wird, als es nicht durch ausdrücklichen Beschluß in Form des Mißtrauensvotums entzogen wird (vgl. § 54, II Gesch. O. d. Rtgs. in der Bekanntmachung vom 31. März 1931). Doch ist sie jederzeit in der Lage, einem Mißtrauensvotum im Zusammenwirken mit dem Reichspräsidenten (Art. 25 und Art. 50) durch Reichstagsauflösung zuvorzukommen und so das Volk unmittelbar als Schiedsrichter anzurufen. Von der Reichsregierung als einem „Exekutivausschuß der Volksvertretung"[55]) zu reden, muß als unzutreffend bezeichnet werden. Eher könnte es in Preußen der Fall sein, da hier dem drohenden Damoklesschwert des Vertrauensentzugs nur die weit schlechtere Waffe des Ministerpräsidenten entgegensteht, im Dreimännerausschuß die Landtagsauflösung zu beantragen (Art. 14 pr. Verf.), wobei dann die Stimme des Staatsratspräsidenten den Ausschlag geben wird, da der Landtagspräsident in der Regel mit der Mehrheit des Landtags übereinstimmen dürfte.

Wir finden somit das parlamentarische System in dem oben erwähnten Sinne auch in der Reichs- und preußischen Verfassung verwirklicht.

Bei einer Zusammenfassung unserer bisherigen Untersuchung gelangen wir zu folgendem Ergebnis: Ausgehend von der Regierungsbildung im allgemeinen kamen wir zur Anerkennung der Geschäftsregierung als eines vorübergehenden Staatsnotstandes. Die Verfassungen selber schweigen über das eigentliche Problem der Zuständigkeit eines solchen Kabinetts. Die Ansichten der Wissenschaft gehen stark auseinander. Der Begriff der Geschäfts-

[54]) Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form, S. 1—8.

[55]) so z. B. Wuermeling S. 356; Wittmayer S. 351;

regierung wie das parlamentarische Regierungssystem zwingen uns, einer Beschränkung ihrer Befugnisse anzunehmen. Eine allgemeine Formel darüber aufzustellen, mußte wegen der Schwierigkeit solcher allgemeinen Abgrenzungen unterbleiben[56]). An Hand des Leitgedankens des Parlamentarismus, des Vertrauensbedürfnisses, ist vielmehr der Wirkungskreis der geschäftsführenden Regierung im einzelnen zu prüfen. Daher mußte das Wesen des geltenden parlamentarischen Prinzips kurz gekennzeichnet werden.

[56]) zustimmend Feller S. 47/48.

II. Kapitel:

Die Zuständigkeit der Geschäftsregierung.

I. Kein Unterschied, ob die Regierung freiwillig oder gezwungen zurücktrat.

Aus § 12 R. M. G. und Art. 59 pr. Verf. folgt: die Reichsregierung oder das Staatsministerium führen nicht nur dann die Geschäfte weiter, wenn sie durch ein Mißtrauensvotum gestürzt sind, sondern allgemein im Falle des Rücktritts der Regierung in ihrer Gesamtheit, also auch bei einem freiwilligen[57]).

Hat diese Unterscheidung rechtliche Bedeutung für unsere Frage nach den Befugnissen einer Geschäftsregierung?

Beide Regierungen unterliegen nicht mehr der politischen Verantwortung der Art. 54 RV, 57 pr Verf. Der Zweck eines Mißtrauensvotums besteht darin, die Regierung zum Rücktritt zu zwingen. Erfolgt er unfreiwillig, so kann ein Mißtrauensvotum gegen ein Geschäftsministerium keine rechtliche Bedeutung haben, da es ja ohne rechtliche Folgen bliebe. Auch im anderen Falle ist das Vertrauen des Parlaments nicht mehr vorhanden, da eine Möglichkeit der Mißtrauensabgabe sich nur gegen ein vollamtliches Kabinett richtet. Es macht also keinen Unterschied, ob die normale Regierung infolge freiwilligen oder erzwungenen Rücktritts zur geschäftsführenden wurde. Andererseits unterliegen beide Arten des Geschäftsministeriums nach der herrschenden Lehre ebenfalls der sog. Ministeranklage (s. Art. 59 RV, 58 pr. Verf.).

Wir sehen schon hieraus, die Ansicht von Anschütz[58]): „die Geschäftsregierung sei dem Reichstag genau so verantwortlich wie die normale", ist unrichtig. Wir müssen vielmehr davon ausgehen, ob und inwieweit einzelne Regierungshandlungen nur durch das Vertrauen des Parlaments zur Regierung gerechtfertigt werden, und ob diese infolge des Ausschlusses ihrer politischen Haftung an der Ausübung gewisser Funktionen gehindert ist[59]).

---

[57]) Beispiel: Rücktritt des Kabinetts Brüning am 30. Mai 1932; des Staatsministeriums Braun am 21. Mai 1932.
[58]) ebenso St. G. H. RGZ Bd. 112 S. 1 ff.
[59]) so richtig Heilbrunn S. 385.

II. Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung aus eigenem Recht — die entsprechenden Befugnisse der preußischen Regierung.

Während in Preußen die Regierungsgewalt einheitlich in der Hand eines einzigen Staatsorgans, des Staatsministeriums, ruht, begegnet uns im Reich ein Dualismus: Reichspräsident und Reichsregierung teilen sich in die Exekutive. Wenn sie auch in der Hauptsache dem Ministerium als eigentlichem Regierungsorgan zusteht, ist doch auch der Reichspräsident maßgebend daran beteiligt (vgl. die Art. 45, 46, 48 und 25 RV). Allerdings bedürfen alle seine Anordnungen und Verfügungen zur Gültigkeit der Gegenzeichnung durch einen Minister (Art. 50). Da dieser mit der Gegenzeichnung die politische Verantwortung übernimmt, müssen wir im folgenden prüfen, inwieweit er hierzu noch berechtigt ist. Denn das Hauptmerkmal der Geschäftsregierung besteht gerade in ihrer politischen Unverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Entsprechend der Teilung der Exekutivgewalt im Reich sollen zunächst die Handlungen der Regierung geprüft werden, die ohne Mitwirkung des Reichspräsidenten erfolgen; und soweit wie möglich werden die entsprechenden Rechte des preußischen Staatsministeriums gleich miterörtert werden.

1. Fortführung der technischen Geschäfte und Beibehaltung der Leitung des Ministeriums.

Unbestritten dürfte es wohl sein, daß das geschäftsführende Ministerium, insbesondere die einzelnen Minister, sämtliche technischen Geschäfte fortzuführen haben, d. h. die laufenden Aufgaben, die sich aus der bürokratischen Einrichtung der einzelnen Reichsministerien als solcher und der Reichskanzlei im Verkehr mit anderen oder untergeordneten Stellen ergeben. Nähere Bestimmungen finden wir in der Geschäftsordnung der Reichsregierung und der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsregierung (am 1. 1. 27 in Kraft getreten). Aus ihrem Zweck als interner Geschäftsregelung folgt ohne weiteres auch ihre Anwendbarkeit auf ein geschäftsführendes Kabinett.

Jeder Minister bleibt daher Repräsentant seines Ministeriums[60]) (vgl. § 3 G. G. O.). Alle Eingaben sind an seine Adresse zu richten, er vertritt sein Ressort im Reichstag, Reichsrat und innerhalb der Regierung. Bei Arbeiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Minister berühren, hat das federführende Ministerium die anderen von Anfang an zu beteiligen. (§ 9 G. G. O. d. Reg.). Ferner entscheidet entsprechend Artikel 57 RV, § 23 G. O. bei Meinungsverschiedenheiten, die sich deshalb ergeben, die Geschäftsregierung in ihrer

[60]) Heilbrunn S. 390.

Gesamtheit. Der federführende Fachminister empfängt die Abordnungen (Deputationen) weiter (§ 11 G. O.).

Dem jeweiligen geschäftsführenden Minister stehen auch die Vorsitz- und Anwesenheitsrechte nach der Reichsverfassung und den verschiedenen Geschäftsordnungen zu. So behalten der Kanzler, der Minister und die von ihnen bestellten Beauftragten den Zutritt zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse; sie müssen weiter außerhalb der Tagesordnung gehört werden (Art. 33 Abs. 2 u. 3 RV). Denn alle diese Rechte sind unabhängig von dem Vertrauenserfordernis und sollen nur zur gegenseitigen Zusammenarbeit dienen. Die Mitglieder der Reichsregierung behalten das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Vollsitzungen des Reichstags teilzunehmen, während der Beratung müssen sie jederzeit gehört werden. In den Vollsitzungen des Reichsrats führt der Innenminister den Vorsitz weiter, in der für einen besonderen Fall anberaumten der Minister, der sie veranlaßt hat (Art. 65 RV; vgl. dazu § 2 u. 3 G. G. O. R. Reg. u. § 15, 19 G. O. R. R.).

Die geschäftsführende Reichsregierung hat den Reichsrat über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten (Art. 64 u. 67 RV). Das Fortbestehen der Verpflichtungen und Rechte, gegenüber dem Reichsrat folgt aus der Ueberlegung, daß sie das Verhältnis der Regierung zur Volksvertretung unberührt lassen, also auch mit der Vertrauensfrage nichts zu tun haben.

Der geschäftsführende Reichskanzler führt den Vorsitz in der Regierung und behält ihre Geschäftsleitung (Art. 56 RV). Bei vorübergehender Verhinderung des Reichspräsidenten hat er ihn zu vertreten, denn das Reich kann auch nicht vorübergehend ohne Spitze sein. Der stellvertretende Reichskanzler tritt in vollem Umfange in die verfassungsmäßigen Rechte des Präsidenten ein, „nicht durch den Willen des Vertretenen, sondern unmittelbar durch die Verfassung als Ersatzmann berufen" (Anschütz[61]). Da alle seine Anordnungen der Gegenzeichnung bedürfen, ist es klar: ein geschäftsführender Reichskanzler kann als Stellvertreter nur solche Anordnungen bzw. Verfügungen erlassen, die er gleichzeitig als geschäftsführender Reichskanzler oder die der zuständige Minister gegenzeichnen könnte.

Die Bestimmung der Richtlinien der Politik bildet in ihrer Gesamtheit zugleich das politische Programm der Reichsregierung. Zwar ist in Art. 56 eine Zustimmung des Reichspräsidenten wie des Reichstags nicht vorgesehen und nicht erforderlich[62]). Aus dem freiwilligen oder erzwungenen Rücktritt der Regierung folgt jedoch, daß sie ihr politisches Programm nicht, wie ursprünglich gewollt, durchsetzen konnte. Die Bestimmung der Politik durch den Kanzler endigt also im Augenblick des Rücktritts. Eine Festlegung von

---

[61]) Anschütz zu Art. 51 Nr. 2.
[62]) Poetsch-Heffter zu Art. 56 Nr. 1 b.

neuen Richtlinien durch den nunmehr geschäftsführenden darf nicht mehr zulässig sein, da er dann hierfür keine politische Verantwortung mehr trägt, also besser gestellt ist wie der vollamtliche Kanzler, ein Ergebnis, das dem Sinn der Verfassung zuwiderläuft[63]).

Der Reichsfinanzminister hat über die Verwendung aller Reichseinnahmen entsprechend Art. 86 RV zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung zu legen. Denn hier handelt es sich weniger um eine politische als gerade um eine beamten- und staatsrechtliche Verantwortung, was auch daraus ersichtlich ist, daß sie neben dem Reichstag gleichzeitig gegenüber dem Reichsrat zu erfolgen hat.

Schließlich bedürfen alle Handlungen der Minister, die den Zuständigkeitsbereich des Außenministeriums, vor allem die auswärtige Politik berühren, der Zustimmung des geschäftsführenden Außenministers (vgl. § 12 G. O. d. R. Reg.).

Da jeder einzelne Minister Leiter seines Ministeriums bleibt, ist er noch der Dienstvorgesetzte seiner ihm unterstellten Beamten; ihm steht das Ernennungs- und Entlassungsrecht nach Maßgabe der auf Grund Art. 46 Satz 2 erlassenen Verordnung des Reichspräsidenten (vom 14. Juni 1922, RGBl. S. 577) und § 20 G. O. R. Reg. zu. Ebenso kann er die Ernennungs- und Entlassungsurkunden für die höheren Beamten gegenzeichnen. Wenn aber Heilbrunn dies auch für die politischen Beamten zulassen will, weil „dieses Recht mit seiner Pflicht zur Leitung des Geschäftszweiges auf das engste verknüpft wäre, und es einer ausdrücklichen Bestimmung bedurft hätte, wenn das Gesetz ihm diese Pflicht auferlegen aber das ihr entsprechende Recht nicht hätte zubilligen wollen", verkennt er m. E., daß gerade die politischen Beamten infolge ihrer ausgesetzten Stellung mit dem betreffenden Minister hinsichtlich ihrer politischen Tätigkeit und Ueberzeugung übereinstimmen müssen. Einem gestürzten Minister das Recht einzuräumen, Beamte zu ernennen, die eine politische Auffassung vertreten, derentwegen er entweder mit dem Reichstag oder dem Reichspräsidenten in Konflikt geraten und zurückgetreten ist, wäre zumindest ein Eingriff in das Ernennungrecht des künftigen vollamtlichen Reichsministers.

Gleiches gilt für ein preußisches Geschäftsministerium. Unter laufende Geschäfte fallen somit selbstverständlich die, die wir vorhin als technische bezeichneten und zum Teil die, die sich aus der Stellung des Ministers als Leiter eines Ressorts ergeben. Die Minister behalten den Zutritt zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse, ferner das Recht, eine vorzeitige Einberufung des Landtags zu verlangen (Art. 24 u. 17 pr. Verf.). Für das Staatsministerium besteht die Pflicht, den Staatsrat über die Führung

[63]) a. A. Heilbrunn S. 390 ohne Angabe eines Grundes. — Bei völlig neuer politischer Lage muß jedoch mit Zustimmung der Volksvertretung auch eine andere Festlegung der Politik für zulässig gehalten werden.

der Geschäfte auf dem laufenden zu halten (Art. 40 pr. Verf.). Dagegen kennt die preußische Verfassung keine den Bestimmungen des Art. 64/65 entsprechende, wonach der preußische Innenminister den Staatsrat einzuberufen oder in ihm den Vorsitz zu führen hätte. Eine Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Ministerpräsidenten findet gleichfalls nicht mehr statt[64]). Doch behält er den Vorsitz im Staatsministerium und leitet dessen Geschäfte weiter (Art. 47 pr. Verf.).

2. Die Initiativrechte (Einbringung von Gesetzesvorlagen, des Haushaltsplanes, Stellung von Anträgen und Anrufung des Staatsgerichtshofs.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung aller modernen europäischen Verfassungen steht der Reichs- wie der preußischen Regierung keine gesetzgebende Gewalt zu. Sie ruht allein bei der Volksvertretung; die Regierung hat lediglich das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, die Gesetzesinitiative. (Art. 68 RV, 50 pr. Verf.). Da aber der Staat kein ruhendes Wesen ist, sondern überhaupt nur in seinen einzelnen Lebensäußerungen vorhanden und sich hierin täglich erneuert und fortbildet[65]), folgt aus diesem dynamischen Dasein auch die Notwendigkeit zur Weiterbildung und Schaffung neuer Gesetze. Die Geschäftsregierung hat daher das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, zumal es in der Hand des Parlaments liegt, die Regierungsvorlage zu Fall zu bringen oder nach seinem Belieben abzuändern[66]).

Die Kompetenz zur Aufstellung des Haushaltsplanes i. S. von Art. 85 RV, die „Budgetinitiative", steht, wie die Reichshaushaltsordnung § 21 ergibt, nur der Reichsregierung zu; sie hat ihren Entwurf dem Reichsrat und Reichstag zuzuleiten. Das gleiche gilt in Preußen, dessen Verfassung in Art. 63 Abs. 2 dem Art. 85 RV entspricht. Auch hier kann das Haushaltsgesetz nur als Gesetzesvorlage gemäß Art. 50 vom Staatsministerium eingebracht werden[67]).

Der Geschäftsregierung muß das Recht zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs versagt werden. Es folgt dies aus dem Wesen des Etatgesetzes. Nach allgemein anerkannter Lehre wird der Haushaltsplan durch die Feststellung in einem Gesetz nur Gesetz in formeller Beziehung, materiell aber bleibt er ein Verwaltungsakt; er ist nur für das Verhältnis der Reichsorgane

---

[64]) ebenso Lucas S. 537.
[65]) Smend, Verfassungslehre S. 18 ff.
[66]) ebenso Feller S. 48.
[67]) Giese-Volkmann zu Art. 63 Nr. 10; Heckel, Hbd. D. St. R. II S. 415.

unter sich, namentlich das der Regierung zum Reichstag, maßgebend (vgl § 24 R. H. O.). Seine Feststellung erfolgt im Wege eines staatlichen Gesamtaktes zwischen Parlament und Exekutive[68]). Er ist aber nicht nur der wirtschaftliche Voranschlag für das kommende Rechnungsjahr, sondern bildet gleichzeitig infolge seiner Wichtigkeit einen Teil des Programms der Regierung über ihre politische Führung. Als Teil des Regierungsprogramms kann er aber nicht zur parlamentarischen Entscheidung gestellt werden, wenn ein Kabinett hinter ihm steht, das im parlamentarischen Sinne nicht mehr voll verantwortlich ist[69]). Da also zur Bildung des Gesamtaktes des Haushaltplanes der eine Partner nicht mehr legitimiert ist, er überdies als Regierung „ad interim" kein seine Nachfolger bindendes Programm festlegen und vertreten helfen kann, darf mit einer geschäftsführenden Regierung auch kein Etat verabschiedet werden[70]).

Man könnte hiergegen vielleicht vorbringen, nach der Verfassung müßte vor Beginn eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan fertiggestellt sein, und es widerspräche einer ordentlichen Finanzwirtschaft des Staates, wenn die Grundlagen für Ausgaben und Einnahmen fehlten. Doch ist dem entgegenzuhalten: auch unter vollamtlichen Regierungen ist nach der bisherigen Praxis die rechtzeitige Feststellung oft nicht erreicht worden, und eine vorläufige Regelung des staatlichen Haushalts im Zusammenwirken mit dem Parlament bis zur Bildung einer neuen Regierung ist durchaus möglich. Gewöhnlich geschieht es durch ein Gesetz über die vorläufige Regelung des Reichshaushalts, ein sog. „Nothaushaltsgesetz"[71]), das auf demselben Wege wie das endgültige Etatgesetz beschlossen wird und die Regierung ermächtigt, „die zur Aufrechterhaltung der Reichsgewalt oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reichs notwendigen Ausgaben zu leisten". Da es sich lediglich um eine vorläufige Ordnung handelt, kann das Notgesetz auch unter einer geschäftsführenden Regierung beschlossen werden[72]).

In der preußischen Verfassung ist einer derartigen Lage im Art. 64 Rechnung getragen, wonach das Staatsministerium, falls bis zum Schlusse eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende nicht durch Gesetz festgestellt, ermächtigt ist, bis zu seinem Inkrafttreten alle notwendigen Ausgaben zu leisten, freiwillige dagegen nur, soweit sie für Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen bereits in einem früheren Haushaltsplan bewilligt worden sind. Von dieser Befugnis kann selbstverständlich auch das Geschäftsministerium Gebrauch machen, weil der Staat seinen notwendigsten Verpflichtungen nachkommen muß. Es ist daher daran festzuhalten, daß im

---

68) Heckel a. a. O. S. 389.
69) Heckel a. a. O. S. 397.
70) Heilbrunn S. 400.
71) Vgl. das Ges. vom 29. März 1930, R. G. Bl. II S. 670.
72) so Heckel Hdb. D. St. R. II S. 410 Anm. 93.

Reich wie in Preußen kein Haushaltsgesetz mit einer geschäftsführenden Regierung beschlossen werden kann[73]). Innerhalb des Haushaltsplanes dürfen keine Vorschriften aufgenommen werden, die über die Etatperiode hinausreichen.

Zulässig ist aber innerhalb dieses Gebietes „der gesetzlich erlaubten Normierung" (Heckel) die Feststellung des Haushaltsgesetzes im weiteren Sinne, d. h. Aufnahme von Vorschriften, die der Verwaltung den Vollzug des Haushaltsplanes ermöglichen. Dahin gehören z. B. Kreditermächtigungen zur Eingehung von fundierten und schwebenden Schulden oder die Uebernahme von Garantien auf den Staat. Sind derartige Bestimmungen für die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits, z. B. Aufnahme einer Anleihe, im Haushaltsentwurf vorhanden, können sie mit einer Geschäftsregierung nicht beschlossen werden. Aber auch die Initiative zur Einbringung eines Kreditgesetzes i. S. des Art. 87 RV bezw. 65 pr. Verf. muß ihr versagt werden. Sie würde beispielsweise durch Auflegung einer Staatsanleihe in das Programm ihrer Nachfolgerin eingreifen und Bestimmungen vorwegnehmen, für die sie selber keine politische Verantwortung mehr tragen würde.

Als weiteres sog. Initiativrecht steht auch der Reichsregierung die Befugnis zu, im Reichsrat Anträge zu stellen; denn es ist unabhängig davon, ob zur Zeit ein vollamtliches oder nur ein geschäftsführendes Kabinett vorhanden ist und bezieht sich nur auf das Verhältnis von Reichsrat zur Reichsregierung, berührt also die parlamentarische Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag (vgl. Art. 66 RV; § 19 Abs. 3 G. O. d. R. R.) nicht unmittelbar.

Eine Geschäftsregierung kann ferner die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs des Reichs anrufen, wenn Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist (Art. 13 Abs. 2 RV). Das gleiche gilt nicht nur im Falle des Art. 15 RV, wenn die Reichsregierung kraft ihres Aufsichtsrechts über die Länder Mängel bei der Ausführung der Reichsgesetze durch das Land festgestellt hat und wegen ihrer Beseitigung Differenzen entstanden sind, sondern ebenfalls beim Vorliegen des Tatbestandes des Art. 19 (Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande). Reichs- wie Landesregierung bleiben zur Anrufung des Staatsgerichtshofs legitimiert; dieses Recht entspringt der bundesrechtlichen Gestaltung des Reiches, soll die Beilegung eines Streites um Zuständigkeitsfragen zwischen Reich und Ländern regeln. Vertreterin des Reiches gegenüber den Ländern und umgekehrt ist, wie sich aus den drei angeführten Artikeln ergibt, die jeweilige Regierung.

---

[73]) Aus der neueren Praxis sei erwähnt, daß die seit dem 21. Mai 1932 geschäftsführende Regierung Braun es bisher gleichfalls unterlassen hat, einen Budgetentwurf einzubringen.

Eine Mitwirkung der Volksvertretung ist nicht vorgesehen. In Ausübung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als gesetzliche Vertreterin des Staates ist sie aber dann unabhängig von dem Vertrauen der Volksvertretung, wenn es sich um Streitfragen handelt, die nicht das parlamentarische Prinzip der Verfassung, sondern deren Grundsatz: „Das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat", berühren.

3. Die Ausübung der Reichsaufsicht nach Art. 15.

Die geschäftsführende Reichsregierung übt gleichfalls die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht, und erläßt weiter, soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, allgemeine Anweisungen. Den Maßstab, wie sie zu führen ist, bildet das Gesetz[74]). Dabei ist zwischen der sog. „abhängigen" und „selbständigen" Reichsaufsicht zu unterscheiden[75]). Während jene in erster Linie darauf zu sehen hat, daß das Reichsgesetz richtig ausgeführt wird, bilden bei dieser die Verfassung und die Interessen des Reiches den Beaufsichtigungsmaßstab. Zwar verkörpern beide Aufsichtsgewalten vornehmlich den Gedanken der Rechtskontrolle[76]), doch steht den Ländern innerhalb der Gesetze ein Ausführungsspielraum zu, und das Gesetz kann einen Zweck derart bestimmen, daß nur diese zweckmäßige Ausführung gesetzmäßig ist. Die Reichsaufsicht ist also nicht nur „Hüterin des Gesetzes", sondern auch der Interessen des Reiches. Die Regierung muß daher bisweilen die Staatstätigkeit der Länder auch auf ihre Zweckmäßigkeit hin nachprüfen[77]). Jedoch ist ihr Ermessen infolge der hierauf verweisenden gesetzlichen Bestimmungen derart gebunden, daß die politische Verantwortlichkeit für die Ausübung der Reichsaufsicht neben der staatsrechtlichen an Bedeutung verliert. Kommt die Regierung ihrer vom Gesetz auferlegten Verpflichtung nach, so kann sie nicht zur Verantwortung gezogen werden; andernfalls kann der Reichstag sie wegen Gesetzesverletzung vor dem Staatsgerichtshof verklagen.

4. Der Erlaß von Verwaltungsvorschriften und die Ausführungsverordnungen der preußischen Regierung.

Nach Art. 77 RV erläßt die Reichsregierung die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Ausfüh-

74) Poetzsch-Heffter, Komm. z. RV S. 131; Hatschek-Kurtzig I S. 125.
75) Terminologie von Triepel, Reichsaufsicht S. 370.
76) Anschütz, H. D. St. R. § 32 S. 368/69. ders. zu Art. 15 Nr. 1 b.
77) Heilbrunn S. 392.

rungsverordnungen können sowohl Rechtsverordnungen sein, die den Staatsbürger und die Behörden bilden, als auch reine Verwaltungsverordnungen, die sich nur an die nachgeordneten Stellen richten. Auf diese allein bezieht sich Art. 77 und beschränkt sich dabei auf die allgemeinen Verwaltungsvorschriften[78]). Der Erlaß von Rechtsverordnungen ist in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich geregelt und bedarf von Fall zu Fall einer besonderen Ermächtigung durch die Reichsgesetzgebung. Gleichfalls enthält Art. 51 pr. Verf. für das Staatsministerium keine allgemeine Delegation des Rechtes von Rechtsverordnungen[79]).

Beim Erlaß von Verwaltungsverordnungen handelt es sich um Ausführungsvorschriften zu den vom Parlament beschlossenen Gesetzen. Sie können sich also nur in einer Richtung bewegen, die dem Sinn des Gesetzes und seiner bestmöglichsten Durchführung dienen können. Die Reichs- oder Staatsregierung ist daher bei ihrem Erlaß in ihrem Ermessen nicht mehr unbeschränkt frei, sondern gebunden. Insoweit bleibt sie der Volksvertretung für die richtige Ausführung verantwortlich. Trotzdem muß man ihr das Recht zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften zugestehen. Es müßten sonst, wie Heilbrunn[80]) hervorhebt, die Behörden und Verwaltungen nach eigenem Ermessen tätig werden, Stellen, die aber ebensowenig wie die Geschäftsregierung politisch verantwortlich sind, während diese obendrein „die präsumptiv besseren Anordnungen trifft". Ein vom Parlament beschlossenes Gesetz darf nicht deshalb in seiner Auswirkung gehemmt sein, weil die Regierung, deren Handlungsfreiheit sowieso für den Erlaß durch das Gesetz gebunden ist, nicht mehr vollamtlich tätig ist. Dementsprechend kann die Reichsregierung auch die aus Art. 91 und 95 RV folgenden Eisenbahnverwaltungsverordnungen erlassen, zumal sie hierbei noch der Zustimmung des Reichsrats bedarf.

III. Rechte und Pflichten, die sich aus der Gegenzeichnung von Anordnungen des Reichspräsidenten ergeben.

1. Sinn und Zweck der Gegenzeichnung.

Zu Beginn unseres Kapitels hatten wir erwähnt, daß der Reichspräsident seine ihm zustehende Exekutivgewalt nie ohne Billigung der Regierung ausüben kann. Denn alle seine Anordnungen und Verfügungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Minister. Durch sie wird die Verantwortung übernommen (Art. 50 RV). Es handelt sich hauptsächlich um die politische Verantwortung i. S.

[78]) so die h. L. statt vieler: Anschütz zu Art. 77/Nr. 2.
[79]) Vgl. Giese-Volkmann zu Art. 51 Nr. 2.
[80]) Heilbrunn S. 392.

von Art. 54 RV. Die staatsrechtliche trägt der Reichspräsident nach wie vor für seine Handlungen weiter. Die Uebernahme der Verantwortung bedeutet: es wird fingiert, als hätte der Reichskanzler oder der Reichsminister und nicht der Reichspräsident die betreffende Anordnung erlassen. Der Reichspräsident wird von seiner politischen Verantwortung entlastet und nicht, wie Wuermeling meint[81]), nur eine zusätzliche politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit des gegenzeichnenden Ministers geschaffen. Um das Wesen der Gegenzeichnung klar zu erfassen, ist festzuhalten, daß eine Verfügung bereits vor ihr vorhanden ist, ihre Vollziehbarkeit aber erst durch die Billigung des Ministers entsteht[82]). Die Gegenzeichnung hat damit eine doppelte Aufgabe: einmal wirkt sie konstitutiv, indem sie die Gültigkeit der betreffenden Anordnung bewirkt, zum anderen deklarativ, indem sie die Uebernahme der politischen Verantwortung zum Ausdruck bringt[83]). Sie „erzeugt" die Verantwortlichkeit nicht, sondern „bezeugt" sie[84]). Steht es so im Ermessen des Ministers, den Verfügungen des Präsidenten die staatsrechtliche Wirksamkeit zu verschaffen, so entspringt ihm aber auch daraus die Pflicht, allen Verfügungen, die eine Verfassungs- und Gesetzesverletzung enthalten, durch Verweigerung der Gegenzeichnung die Gültigkeit zu versagen.

Die Uebernahme der politischen Verantwortung ist einer geschäftsführenden Regierung nicht möglich, denn sie selber trägt sie nicht mehr für ihre eigenen Handlungen. Wir werden deshalb bei den einzelnen Verfügungen und Anordnungen des Reichspräsidenten zu prüfen haben, ob er sie zwangsläufig auf Grund der Verfassung oder in Uebereinstimmung mit dem Willen des Parlaments erläßt, oder ob er sich zu diesem damit in offenen Gegensatz stellt.

2. Die Gegenzeichnung der Ausfertigung der Gesetze und der Vollstreckungsanordnung nach Art. 19 Abs. 2 RV.

Nach Art. 70 RV hat der Reichspräsident die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze (s. Art. 2, 18, 45, II, 49, II, 78, 80 und 85, II) auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichsgesetzblatt zu verkünden. Ausfertigen bedeutet beurkunden, daß einmal die für den Abdruck im Reichsgesetzblatt bestimmte Reinschrift des Gesetzes mit dem vom Reichstag beschlossenen Gesetzesinhalt übereinstimmt, zum andern, daß das Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen ist[85]). Der Reichspräsident braucht unter

[81]) Arch. d. R. NF 11 S. 375.
[82]) Otto S. 24.
[83]) Poetzsch-Heffter, Art. 50 Nr. 6.
[84]) Anschütz, Art. 50 Nr. 1; Freytagh-Loringhoven, Reichsverfassung S. 136.
[85]) Petzsch-Heffter zu Art. 70 Nr. 2.

Mitwirkung der Reichsregierung nur diese beiden Erfordernisse zu prüfen[86]. Der Inhalt der Ministerverantwortlichkeit beschränkt sich auf den Inhalt der präsidialen Anordnung oder Verfügung. Der gegenzeichnende Minister haftet deshalb nur für die Rechtmäßigkeit des Gesetzes. Daraus folgt, daß auch ein geschäftsführender Minister beim Vorliegen der angeführten Voraussetzungen zum Gegenzeichnen der Ausfertigung berechtigt und verpflichtet ist. Auf den Inhalt des Gesetzes kann es dabei nicht ankommen, er muß daher Gesetze mit rein verwaltungsmäßigem wie höchst politischem Inhalt gegenzeichnen[87].

Aus den gleichen Gründen ist das Geschäftsministerium Preußens zur Verkündung der verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze (vgl. Art. 60, 6, II, 30, 42, III, 63, 65) und der vom Landtag genehmigten Staatsverträge verpflichtet,, denn es vollzieht damit nur den Willen der Volksvertretung.

Der zuständige Minister muß ferner die Vollstreckungsanordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 19 Abs. 2 RV gegenzeichnen. Ein Nachprüfungsrecht dürfte sich nach dem Wortlaut des Art. 19 nur auf die Echtheit des Urteils erstrecken, hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Vollstreckung steht es dem Minister nicht zu.

3. Gegenzeichnung der Anordnungen des Volksentscheids in den Fällen der Art. 73 und 74 RV.

Dagegen muß einer Geschäftsregierung die Befugnis versagt werden, die Anordnung des Reichspräsidenten auf Herbeiführung eines Volksentscheids nach Art. 73 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 3 S. 4 gegenzuzeichnen. Hat nämlich der Reichstag ein Gesetz beschlossen und will der Reichspräsident, weil er aus Gründen des Staatswohls das Gesetz für schädlich hält, es einem Volksentscheid unterbreiten, so stellt er sich in bewußten Gegensatz zu dem Parlament. Könnte das geschäftsführende Kabinett die Anordnung billigen, würde es gleichfalls gegen den ausgesprochenen Willen des Reichstags regieren[88]. Das vollamtliche Ministerium bedarf zu jeder Amtsführung des Vertrauens des Reichstags, dessen Willen kann es aber nur dann zu übergehen versuchen, wenn es politisch für seine Handlungsweise der Volksvertretung einsteht. Sollte nun eine Geschäftsregierung, die der parlamentarischen Verantwortung nicht mehr unterliegt, sich dem Willen des Reichstags widersetzen können? Der Sinn des parlamentarischen Systems spricht dagegen. Denn es wollte als Ausfluß des Gedankens der Volkssouveränität auch

---

[86] Giese zu Art. 50 Nr. 4 u. 5; Anschütz zu Art. 50 Nr. 1. a. A. Poetzsch-Heffter, Art. 50 Nr. 6; Marschall von Bieberstein, Hdb, D. St. R. I S. 533 (Prüfungspflicht auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit).

[87] ebenso Heilbrunn S. 391.

[88] so Poetzsch-Heffter zu Art. 73 Nr. 6.

einen Einfluß und eine Kontrolle der Volksvertretung auf die Regierung des Staates durch dauernde Verantwortlichkeit der Regierungsorgane festlegen. Gab die Verfassung nun selber die Möglichkeit, unter Ausschluß der Mehrheit des Reichstages an den besseren Gesetzgeber, das Volk, zu apellieren, blieb jedoch als Korrelat für das Recht der Regierung die Verantwortlichkeit des gegenzeichnenden Ministers. Könnte ein geschäftsführender Minister die Gegenzeichnung ausführen, würde dieses von der Verfassung gewollte gegenseitige Einwirkungsrecht zerstört[89]).

Dasselbe gilt für die Anordnung des Volksentscheids nach Art. 74 Abs. 3 Satz 2, wenn der Reichsrat gegen ein Gesetz Einspruch eingelegt hat und bei der nochmaligen Beschlußfassung keine Uebereinstimmung zwischen ihm und dem Reichstag erreicht worden ist. Die Verfassung hat die Herbeiführung des Volksentscheids in diesem Falle rein in das Ermessen des Präsidenten gestellt, von seinem politischen Takt hängt mehr oder minder ab, ob erst noch das Volk selber entscheiden soll, oder ob durch ein Untätigsein des Präsidenten das Gesetz als nicht zustandegekommen gilt. Die geschäftsführende Regierung kann jedoch keine neue politische Verantwortung übernehmen[90]).

4. Die Gegenzeichnung der Auflösungsverfügung des Reichstags nach Art. 25 RV und das Antragsrecht des preußischen Ministerpräsidenten nach Art. 14.

Während bei der Gegenzeichnung der unter 2 behandelten Fälle die Regierung tätig werden mußte, wenn das gesetzliche Verfahren richtig durchgeführt war, trat bei der Gegenzeichnung der Anordnungen der verschiedenen Volksentscheide neben die Prüfung der Rechtsmäßigkeit eine vorwiegende Zweckmäßigkeitsabwägung der Regierung.

Je größer die Ermessungsfreiheit bei ihrem Handeln ist, um so schärfer tritt auch die politische Verantwortung dafür in den Vordergrund, besonders wird dies der Fall sein, wenn es sich um eine Maßnahme handelt, die sich mit aller Entschiedenheit gegen das Parlament und seine Lebensdauer überhaupt richtet.

Ob eine Geschäftsregierung die Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten gegenzeichnen kann, ist in der Literatur stark umstritten und wird teilweise mit der Auslegung des Art. 54 RV in Zusammenhang gebracht.

W. Jellinek[91]) vertritt den Standpunkt, die Regierung könne die Reichs-

---

[89]) im Ergebnis ebenso Heilbrunn,

[90]) Bedenken, daß dem Reichspräsidenten damit Rechte genommen würden, werden damit widerlegt, daß der Reichspräsident eine neue Reichsregierung ernennen kann.

[91]) Verfassung und Verwaltung S. 87.

tagsauflösung gegenzeichnen. Er spricht zwar nicht von einem Geschäftsministerium, geht aber von dem Fall aus, daß bei einem Konflikt zwischen Reichstag und Reichsregierung i. w. S. der Reichtag dem Kabinett das Mißtrauen ausgesprochen hat. Es soll hier zulässig sein, daß in unmittelbarem Anschluß an das Mißtrauensvotum die Auflösung verfügt wird, und die Regierung nicht zurücktritt. „Denn die dem Volk bewußt eingeräumte Stellung eines Schiedsrichters würde gefährdet, wenn es der Reichsregierung nicht gestattet sein sollte, die Abstimmung des Reichstags abzuwarten, ohne die sie ja garnicht ermessen kann, ob eine ernste Meinungsverschiedenheit zwischen ihr und der Reichstagsmehrheit vorliegt oder nicht"[92]).

Nach Arndt[93]) braucht der Reichspräsident sich nicht dem Parlamentswillen zu fügen, wenn gegen die von ihm ernannte Regierung ein Mißtrauensvotum angenommen hird. Er soll unter Gegenzeichnung des gestürzten, von ihm mit der Weiterführung der Geschäfte beauftragten Kanzlers gemäß Art. 25 den Reichstag auflösen können, um so den Versuch zu machen, durch Neuwahl eine Mehrheit für seine Regierung zu erzielen. Arndt räumt also dem Recht des Präsidenten aus Art. 25 eine dominierende Stellung gegenüber dem Art. 54 ein.

Von ähnlichen Gedanken geht auch Deerberg[94]) aus. Zwar verneint er, daß die Gegenzeichnung der Auflösungsverfügung unter die laufende Geschäfte fällt, denn es handele sich um einen Staatsakt, der die Richtung der Politik kennzeichne. Allein damit sei das Problem noch nicht gelöst. „Die weit wichtigere Frage liege darin: Ist das Auflösungsrecht i. S. Art. 25 RV das primäre, ist es souverän gegenüber der Parlamentsgewalt:" Mit dessen Bejahung folgert er richtig, das Gegenzeichnungsrecht sei trotz des Mißtrauensausspruchs bis zur Annahme der Demission nicht erloschen, „andernfalls wäre dieses Souveränitätsrecht des Reichspräsidenten illusorisch. Der Einwand, der Reichspräsident könne ein Kabinett ad hoc berufen, soll nach Deerberg entfallen, weil Art. 54 RV für jede Amtshandlung eines Ministers das Vertrauen des Reichstags voraussetzt. „Es wird aber nicht mit der Berufung präsumiert, muß vielmehr ausgesprochen werden."

Zugrunde liegt allen diesen Auffassungen der Gedanke: das Recht des Reichspräsidenten auf Reichstagsauflösung ist das stärkere gegenüber der Macht des Parlaments, die vom Präsidenten ernannten Minister durch Mißtrauen zu stürzen. Nur ihre Begründungen gehen auseinander

---

[92]) wie Jellinek, auch Schmitt, Verf. L. S. 358 ff; Herrfahrdt S. 51; Thoma, Hdb. D. St. R. I S. 506.

[93]) Arndt, RV, zu Art. 53 S. S. 168; ebenso Bühler zu Art. 54 S. 84; Graf Westarp, DJZ 1932 S. 574. Poetzsch-Heffter, zu Art. 53 Nr. 3 b, der sich dabei auf die Bestimmung in Preußen Art. 57 Abs. 6 und Oldenburg § 40 Abs. 6 beruft. Diese Bezugnahme kann jedoch, wie Tornow S. 54 u. Wolgast S. 105 nachweisen, nicht für zwingend gehalten werden.

[94]) in JW 1929 S. 1784.

Art. 25 RV gibt dem Reichspräsidenten das Recht, den Reichstag aufzulösen; insofern ist er mächtiger als jedes der beiden Exekutivorgane der alten Reichsverfassung, denn Bundesrat und Kaiser konnten ihn nur in gegenseitigem Einvernehmen auflösen (a RV Art. 24). Die Auflösungsverfügung bedarf jedoch, wie jeder Regierungsakt der Gegenzeichnung, sie ist keine „normierende Verordnung, sondern eine vollziehende Verfügung"[95]). Es gelten also die allgemeinen Grundsätze des Art. 50: Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder eines zuständigen Ministers. Da es sich jedoch meist um eine Frage der Richtlinienpolitik handeln wird, zeichnet in der Praxis immer der Reichskanzler gegen. Ein vollamtlicher Reichskanzler kann und wird natürlich das Auflösungsdekret jederzeit gegenzeichnen, wenn er mit dem Reichspräsidenten einer Meinung ist. Diese Befugnis wird jedoch unterbunden, wenn er durch ein Mißtrauensvotum gestürzt wird. Denn er bedarf für seine Amtshandlung des Vertrauens des Parlaments, es ist ihm aber ausdrücklich entzogen worden. Und Art. 54 bestimmt ganz eindeutig: jeder Minister muß zurücktreten, wenn der Reichstag ihm durch ausdrücklichen Beschluß das Vertrauen entzieht. Neuerdings wird eine andere Auffassung der Vertrauensklausel vertreten, so vor allem von W. Jellinek, Herrfahrdt und Carl Schmitt[96]), die darin übereinstimmen, daß unter Umständen die Reichsregierung entgegen dem Wortlaut des Art. 54 im Amt bleiben und die Auflösungsverfügung gegenzeichnen dürfe, trotzdem ihr das Vertrauen entzogen sei. Herrfahrdt und Schmitt geben der Reichsregierung das Recht zur Gegenzeichnung, wenn der Mißtrauensbeschluß von verschiedenen oppositionellen Parteien gefaßt ist, und beim Rücktritt der Regierung eine neue nicht zu bilden wäre. Jellinek will das Auflösungsrecht für den Fall gewähren, daß ohne Vertrauensbeschluß nicht klar wird, ob zwischen Regierung und Parteien ernste Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Wir müssen diese freie Auslegung ablehnen. Das Rückgrat des organisatorischen Teils unserer Reichsverfassung besteht in der gegenseitigen Abhängigkeit der obersten Staatsorgane oder, wie Schmitt sagt, in dem System der Balance[97]). Dieses würde aber zerstört, wollte man der Waffe des Parlaments, die Regierung zu stürzen, ihre Schärfe nehmen. Die Reichsverfassung kennt keine Zurücksetzung der Volksvertretung gegenüber dem Staatsoberhaupt. Vielmehr läßt sich ihr Verhältnis dahingehend zusammenfassen: „Beide sind staatsrechtliche Brüder und staatsrechtliche Söhne des Vaters Reichsvolk" (Giese)[98]). Daher konnte auch der Reichspräsident von Hin-

---

[95]) h. M. vgl. Giese zu Art. 25 Nr. 2: a. A. Haubrich, S. 110.
[96]) W. Jellinek, Verf. u. Verw. S. 87 ff: Herrfahrdt, Kabinettsbildung S. 51/52; Schmitt, Verf. L. § 27 S. 344 ff; gegen deren Auffassung vor allem Rothenbücher, Ztschr. ö. R. Bd. 7 S. 339 u. Wolgast 79 ff.
[97]) Verf. L. S. 197, 267.
[98]) RV S. 85.

denburg[99]) in seiner Erwiderungsrede am 12. Mai 1925 mit Recht betonen: „Reichstag und Reichspräsident gehören zusammen, denn sie sind beide unmittelbar aus den Wahlen des deutschen Volkes hervorgegangen. Aus dieser gemeinsamen Grundlage allein leiten sie ihre Machtvollkommenheit her. Beide zusammen erst bilden die Verkörperung der Volkssouveränität, die die Grundlage unseres gesamten heutigen Volkslebens bildet." Für die Lösung des vermeintlichen Widerspruchs zwischen Art. 54 und Art. 25 RV ergibt sich somit: dem Art. 25 kann keine „dominierende Stellung" zuerkannt werden[100]). Satz 2 des Art. 54 ist ganz unzweideutig, er gibt keine Beschränkungen an[101]). Die Gegenansicht trägt, wie Anschütz klar hervorhebt[102]), in „das muß zurücktreten" des Art. 54 Satz 2 eine Ausnahme hinein, von der dieser Verfassungssatz nichts weiß.

Daher entfallen die rechtlichen Voraussetzungen jener neueren Lehre und somit auch ihre Schlußfolgerung, daß eine Demissionsregierung die Auflösungsverfügung gegenzeichnen kann[103]). Wir müssen jedoch nun die Gründe darlegen, die unsere gegenteilige Annahme rechtfertigen.

Wenn Hatschek-Kurtzig[104]) für unseren Standpunkt nur anführen, Art. 54 RV enthalte keine dem Art. 57 Abs. 6 pr. Verf. entsprechende Vorschrift, — ein dem preußischen Ministerpräsidenten entsprechendes Recht, im Dreimännerkollegium die Auflösung zu beantragen — bedeutet das doch nur eine negative Beweisführung.

Wir werden daher auch diese Frage aus dem Verfassungssystem und dem Begriff der Geschäftsregierung zu lösen haben.

Das System der Gewaltenbalance ist durch die Einsetzung einer Geschäftsregierung wie Dreher[105]) mit Recht hervorhebt, insofern gesprengt, als dem Parlament seine wichtigste Waffe gegen die Regierung genommen ist. Eine Geschäftsregierung kann nicht noch einmal durch Mißtrauensvotum gestürzt werden, ist nicht mehr politisch verantwortlich. Um einen Ausgleich zu schaffen, muß man ihr daher die Befugnis zur Gegenzeichnung versagen. Denn das Recht des Reichstags, den Reichspräsidenten abzusetzen (Art. 43 Abs. 2), ist ein zweischneidiges Schwert, das sich vielleicht gegen den Träger selber richten kann.

Ein anderer Grund ergibt sich aus dem Zweck der Gegenzeichnung. Der vollamtliche Reichskanzler übernimmt durch sie die politische Verantwortung, ein geschäftsführender trägt keine mehr. Die Bestimmung des Art. 50 Satz 2

---

99) abgedr. bei Poetzsch-Heffter, Jahrb. ö. R. 17 S. 82.
100) a. A. Feller S. 38/39.
101) Rothenbücher, Ztschr. ö. R. 7, S. 336.
102) RV zu Art. 25 Nr. 6 Fußn. 1.
103) gegen ein Auflösungsrecht auch Gmelin S. 126; Dohna, Vorträge S. 28; während Hellpach, Vortr. S. 5 die Frage offen läßt.
104) Staatsrecht I S. 759.
105) Dreher, Ztschr. ö. R. Bd. 10 S. 431.

würde nach dem Sturz des Ministeriums ihren Sinn verlieren, wollte man ihm die Gelegenheit geben, einen politisch so wichtigen Akt wie die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode des Reichstags ohne eigene Verantwortung herbeizuführen[106]). Gerade im Falle des Art. 25 zeigt sich ihre besondere Bedeutung. Soll sie doch den Einfluß des Volkes auf die Leitung seiner Geschicke gewährleisten, indem sie die Handlungen des Reichspräsidenten von der Billigung seiner Minister abhängen läßt, diese aber wieder der parlamentarischen Kontrolle des Reichstags unterstellt. Sie bildet hier eine „Garantie" der „Volkssouveränität"[107]).

Schließlich spricht noch der Sinn und Zweck einer Geschäftsregierung für unsere Ansicht. Sie soll die Geschäfte nur so lange fortführen, bis eine neue parlamentarische Regierung gebildet ist. Als Uebergangsstadium hat aber nur ein möglichst kurzer Zeitraum zu gelten, der nicht eigenwillig verlängert werden darf[108]). Könnte sie bei der Auflösung mitwirken, würde gerade das Gegenteil erreicht werden, da einmal bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags mehrere Monate vergehen, andererseits in dieser Zeit auch keine parlamentarische Regierung gebildet werden kann.

Das Recht der Verantwortungsübernahme für die Auflösung des Reichstags, „die stärkste innerpolitische Waffe, die der Regierung von der Verfassung in die Hand gedrückt ist" (Feller), ist einem geschäftsführenden Miministerium daher zu versagen[109]).

Will der Reichspräsident den Reichstag auflösen, muß er einen neuen Reichskanzler bestellen. Da mit dessen Ernennung selbsttätig die bis dahin aufschiebend befristete Entlassung des geschäftsführenden nach § 12 R. M. G. eintritt, kann der neue Reichskanzler die Auflösungsverfügung gegenzeichnen. Gegen die Berufung eines Kabinetts ad hoc wendet sich zwar Deerberg[110]), da Art. 54 RV für jede Amtshandlung eines Ministers das Vertrauen des Reichstags voraussetze. „Es wird aber nicht mit der Berufung präsumiert, sondern muß vielmehr ausgesprochen werden". Auch Hoffmann und Koellreutter[111]) lehnen diesen Weg ab, weil der Reichspräsident praktisch die Auflösung nur mit einem der Minderheit angehörenden Kabinett durchführen könnte. Eine Minderheitsregierung dürfe aber nicht ernannt werden, da sonst ein Verstoß gegen Art. 54 vorläge. Gegen Deerberg ist zunächst zu bemerken, daß das Kabinett beim Amtsantritt keines positiven Ver-

---

106) Vgl. Heilbrunn S. 395.
107) s. Wuermeling, Arch. ö. R. NF. 11 S. 367.
180) Nising S. 43.
109) so Giese zu Art. 54 Nr. 2; Dreher, Ztschr. ö. R. 10 S. 429 ff; Feller S. 48; Hatschek. Kurtzig I S. 759; Heilbrunn S. 395; Nising S. 43; Tornow S. 54; Wolgast S. 107.
110) in JW. 1929, 1784.
111) Koellreutter, Das parlamentarische System i. d. deutsch. Landesverfassung S. 6; Hoffmann, Arch. ö. R. NF. 7 S. 265.

trauens bedarf. Betrachtet man beide Sätze des Art. 54 sinngemäß nebeneinander, erkennt man, daß Satz 2 nur ausschließend gemeint sein kann, denn als beispielsweise Aufzählung wäre er überflüssig. Nur im Falle eines ausdrücklichen Mißtrauensvotums muß das Ministerium zurücktreten[112].

Auch die Ansicht von Koellreutter und Hoffmann geht fehl, denn die Regierung braucht nicht immer der Reichstagsmehrheit entnommen zu werden. Wäre doch andernfalls jede Minderheitsregierung verfassungswidrig[113]. Solange ihr aber kein ausdrückliches Mißtrauensvotum erteilt wird, besteht für sie die widerlegbare Vertrauensvermutung. Ihr Reichskanzler ist zur Gegenzeichnung berechtigt[114], trägt er doch auch die politische Verantwortung. Einem Angriff des Parlaments kann die Regierung durch Bekanntgabe oder schriftliche Zustellung des Auflösungserlasses jederzeit zuvorkommen, haben doch die Minister das Recht, (Art. 33 Abs. 3) an den Sitzungen des Reichstags teilzunehmen und sind jederzeit während der Beratung auch außerhalb der Tagesordnung zu hören. Damit erledigt sich auch dieser Einwand gegen die Richtigkeit unseres Ergebnisses.

Die für die geschäftsführende Reichsregierung in diesem Punkte entwikkelten Leitsätze sind entsprechend auf das Geschäftsministerium in Preußen anzuwenden, denn die preußische Verfassung beruht ebenfalls auf dem Grundsatz der Volkssouveränität und der Anerkennung des parlamentarischen Systems. Einem geschäftsführenden Ministerpräsidenten steht deshalb nicht mehr das Recht zu, die Landtagsauflösung im Dreimännerausschuß gemäß Art. 14 Abs. 1 zu beantragen[115]. Auch kann er sich aus demselben Grunde nicht mehr an der Abstimmung beteiligen, falls von einem anderen Mitglied der Auflösungsantrag gestellt wird[116].

5. Die Gegenzeichnung der Ausnahmeverordnungen auf Grund von Art. 48 RV, und das Notverordnungsrecht der preußischen Staatsregierung. (Art. 48 RV und Art. 45 pr. Verf.)

Ob eine Geschäftsregierung Notverordnungen erlassen kann, war während der preußischen Ministerkrise vom Februar bis April 1925 eine politisch

[112]) h. M. Vgl. Anschütz zu Art. 54 Nr. 3; Poetzsch-H. Jahrb. ö. R. 13 S. 168; Gesch. O. d. Rtgs. § 54.

[113]) so Schmitt, Verf. L. S. 357.

[114]) Wittmayer S. 471; Gmelin S. 116; Wuermeling, Arch. ö. R. NF. 11 S. 381; Anschütz, Art. 25 Nr. 6; Poetzsch-H. Art. 25 Nr. 2.

[115]) so Giese-Volkmann zu Art. 59 Nr. 4; Vogels zu Art. 59 S. 148; Lucas. Jur. R. 1925 S. 537.

[116]) Der Verf.-Ausschuß des Staatsrats hat jedoch lt. Meldung der Köln. Ztg. Nr. 341, 25. 6. 1932, Morgenausgabe erklärt, bei der Abstimmung im Dreimännerausschuß über die Landtagsauflösung nach Art. 14 genüge Stimmenmehrheit. Das Kollegium müsse vollbesetzt sein und auch ein geschäftsführender Ministerpräsident könne das Recht nach Art. 14 ausüben.

heißumstrittene Frage. In einer Entscheidung vom 21. November 1925[117]) nahm der Staatsgerichtshof folgende Stellung hierzu ein: „. . . Denn jedenfalls steht so viel fest, daß auch ein zurückgetretenes Ministerium für seine Amtsführung voll verantwortlich bleibt und danach nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet ist, alles das zu tun, was das Staatswohl erfordert. Soweit müssen auch ihre Machtbefugnisse auf alle Fälle reichen. Und diese Pflicht wird besonders hervortreten, wenn es sich i. S. des Art. 55 pr. Verf. um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes handelt, in Zeiten, wo jede auch nur kleine Verzögerung große Gefahren für den Staat in sich bergen kann. Hier muß das Mittel der Notverordnung jeder Regierung, ob es nun die ordentliche oder eine Geschäftsregierung ist, zur Verfügung stehen; es dieser zu versagen und jener zuzubilligen, würde eine Verneinung des Begriffs der Regierung und der Idee des Staates überhaupt sein."

Der Ansicht des Staatsgerichtshofs, die sich auf den allgemeinen Gedanken der Erhaltung der Staatsautorität in jeder Zeit gründet, muß unter diesem Gesichtspunkt auf jeden Fall zugestimmt werden, ja sie paßt Wort für Wort für das ganze Ausnahmeverordnungsrecht des Art. 48.

Aber auch ohne diese richtige allgemeine Erwägung kommen wir mit unserer bisher entwickelten Auffassung zu dem gleichen Ergebnis. Das Fehlen des politischen Vertrauens hindert weder die geschäftsführende Reichsregierung an der Uebernahme einer Verantwortung durch Gegenzeichnung der Ausnahmeverordnungen des Reichspräsidenten, noch das Geschäftsministerium Preußens zum Erlaß von Notverordnungen im Einverständnis mit dem in Art. 26 vorgesehenen ständigen Ausschuß[118]). Reichstag und Landtag haben auf Grund des Art. 48 Abs. 3 und Art. 55 Satz 2 pr. Verf. ein viel weitergehendes Recht als die Erteilung eines Mißtrauensvotums[118a]). Sämtliche Maßnahmen sind den Volksvertretungen zur Genehmigung mitzuteilen und auf ihr Verlangen auch wieder außer Kraft zu setzen. Die politische Kontrolle des Parlaments bleibt somit auf jeden Fall erhalten. Ohne sein Einverständnis kann keine der angeführten Maßnahmen in Kraft bleiben.

Erläßt das geschäftsführende Staatsministerium eine Notverordnung, so ist deren verschiedene gesetzliche Grundlage zu beachten. Einmal bleibt es Träger des landesrechtlichen Notverordnungsrechts nach Art. 55 pr. Verf., daneben aber steht ihm die sog. Diktaturgewalt der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 Abs. 4 RV zu. Ein Unterschied liegt insofern darin, als landesrechtliche Notverordnungen niemals ins Reichsrecht eingreifen, ferner nur mit Zustimmung des ständigen Ausschusses erlassen werden dürfen, wäh-

117) Lammers-Simon I S. 267; ebenso RGZ. 112, Anh. 1 ff;
118) h. M. vgl. dazu Schoenborn, Hdb. D. St. R. II S. 307 Anm. 25; Huber, DJZ. 1932 S. 195.
118a) so richtig Heilbrunn S. 398.

rend solche Beschränkungen für Art. 48 Abs. 4 nicht gelten[119]). Ihre Aufhebung erfolgt durch den Landtag bei dessen Zusammentritt. Die auf Grund Art. 48 Abs. 4 erlassenen Maßnahmen, sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. Bei ihnen besteht für das Geschäftsministerium überhaupt keine politische Verantwortung gegenüber dem Landtag.

6. Die Gegenzeichnung der Ernennungsurkunden der Minister. Das Recht der Ministerernennung in Preußen.

Der geschäftsführende Reichskanzler kann keine Ernennungsurkunden für neue Minister gegenzeichnen. Für seinen eigenen Nachfolger bestimmt § 2 des R. M. G.: die Urkunde für den Reichskanzler ist von ihm selbst gegenzuzeichnen. Für die Reichsminister folgt es aus der Erwägung, daß die Ernennung eines neuen Kabinettsmitglieds eine Dauerregelung treffen würde. Zugleich würde der geschäftsführende Reichskanzler dem neuen Minister, der vollamtlich tätig sein würde, mehr Rechte verleihen, als er selbst besitzt[120]). Eine Ernennung nur zu dem Zweck, die laufenden Geschäfte zu führen, ist in dem Gesetz nicht vorgesehen. Die Entlastungsurkunden für scheidende Minister kann der geschäftsführende Reichskanzler dagegen jederzeit gegenzeichnen. Einmal vollzieht er damit den Willen des Reichstags, falls dieser dem Minister sein Mißtrauen ausgesprochen hat. Anderseits darf das Entlassungsrecht des Reichspräsidenten praktisch nicht wertlos gemacht werden, wenn er sich von einem Minister trennen will, mit dem er nicht mehr übereinstimmt, oder der die Arbeitsfähigkeit und Einheitlichkeit des Kabinetts stören würde.

In Preußen wird im Gegensatz zum Reich der Ministerpräsident von der Volksvertretung gewählt, der seinerseits dann die Staatsminister ernennt (Art. 45 pr. V.). Bei der Neuwahl ist ein Mitwirkungsrecht des alten Ministerpräsidenten sowieso nicht vorgesehen. Eine Ernennung neuer Minister, falls etwa ein geschäftsführendes Kabinettsmitglied vor der Bildung einer neuen Regierung ausscheiden würde, kann er aus denselben Gründen, die für den Reichskanzler galten, nicht vornehmen[121]). In diesem Falle muß ein anderer geschäftsführender Minister das verwaiste Ressort mitverwalten. Eine Entlassung des Staatsministers durch das Staatsoberhaupt entsprechend Art. 53 RV kennt die preußische Verfassung nicht. Jeder Minister kann sich selbst seines Amtes entheben, sein Rücktritt erfolgt durch Erklärung gegenüber dem Ministerpräsidenten[122]).

---

119) Vgl. Schoenborn a. a. O. S. 306; Anschütz zu Art. 48 Nr. 16 c
120) Kratzer, Bayr. Verw. Bl. 79. Jahrg. Heft 20 S. 339; Heilbrunn S. 399.
121) Vogels zu Art. 59 S. 148; Giese-V. zu Art. 59 Nr. 4. Lucas in Recht, 29. Jg. S. 489.
122) Giese-V. zu Art. 59 Nr. 2.

7. Die sonstigen Fälle der Gegenzeichnung und der einer Reichsregierung zustehenden Befugnisse.

Es handelt sich hier in der Hauptsache um die Art. 45, 49 RV und die der Regierung im Einzelfall übertragene Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen oder zu Anordnungen nach Art. 48 Abs. 2 RV. — Abschnitt 5 der Reichsverfassung „Die Reichsgesetzgebung", handelt nur von dem Verfahren, dem Wege, nicht von den Gegenständen der Gesetzgebung. Der Erlaß von Rechtsverordnungen auf Grund gesetzlicher Delegation ist nicht näher geregelt. Es gilt hier aber wie nach altem Recht der Satz: „Neben Art. 68 Abs. 2 besteht ein ungeschriebenes Verfassungsgesetz, wonach die gewöhnlichen Gesetze in beschränktem Umfange zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigen dürfen. Die Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen, die allgemein an die Stelle von Rechtssätzen treten soll (vereinfachte Gesetzgebung) ist dagegen nur auf Grund eines mit verfassungsändernder Mehrheit des Art. 76 erlassenen Reichsgesetzes zulässig"[123]).

Wieweit die Befugnisse der Geschäftsregierung in diesen Fällen reichen, läßt sich ebenfalls nicht auf eine allgemeine Formel bringen. Insbesondere gelangen wir mit der Auffassung, ihr „pflichtgemäßes Ermessen habe darüber zu befinden"[124]), zu keinem positiven Ergebnis. Es ist selbstverständlich, daß ein Geschäftsministerium die Politik, derentwegen es gestürzt wurde, nicht weiterführen kann. Es darf, wie Heilbrunn folgert[125]), überhaupt nicht mehr „politisch führen", d. h. nicht solche Handlungen in Angriff nehmen, deren Vornahme dem Bestimmungsrecht des künftigen Reichskanzlers vorgreifen und ihn festlegen würden. Dahin gehören vor allem Kriegserklärungen, Friedensschluß und Abschluß von Bündnissen. „Die geschäftsführende Regierung wird also vom führenden zum ausführenden Organ: ihre Funktionen beschränken sich auf die notwendige Sicherung des Staates (insbesondere im Rahmen des Art. 48 RV) und auf die technischen Aufgaben, insbesondere die Vollziehung" (Heilbrunn).

IV. Zusammenfassung des bisherigen Ergebnisses.

Am Ende unserer Betrachtung über den Umfang der Befugnisse einer Geschäftsregierung im Reich und in Preußen erhalten wir folgendes Ergebnis.

Die Geschäftsregierung führt die technischen Geschäfte fort. Jeder einzelne Minister bleibt Leiter seines Geschäftsbereichs. Die Regierung behält die verfassungsmäßigen Initiativrechte, mit Ausnahme des Rechts, den Haushalts-

[123]) Poetzsch-Heffter zu Art. 68 Nr. 5; Anschütz, RV S. 313/14.
[124]) so Stier-Somlo, Arch. ö. R. NF. 9 S. 219.
[125]) Heilbrunn S. 401.

entwurf einzubringen. Sie kann ferner in allen Fällen tätig werden, wo sie den Willen der Volksvertretung ausführt oder aber in ihrem freien Ermessen gebunden ist. So hat sie bei der Ausfertigung und Verkündung der Gesetze mitzuwirken, ist zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften berechtigt und übt die Reichsaufsicht im Falle des Art. 15 aus. Sie kann Notverordnungen erlassen und die Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten auf Grund von Art. 48 gegenzeichnen. Ihr steht weiter die Vollziehung zu.

Doch kann die Geschäftsregierung nicht gegen das Parlament regieren. Die Reichsregierung ist nicht berechtigt, die Auflösungsverfügung des Reichstags oder die Anordnung des Volksentscheids in den Fällen des Art. 73 Abs. 1 und 74 Abs. 3 S. 4 gegenzuzeichnen. Der preußische Ministerpräsident hat kein Recht, die Auflösung des Landtags im Dreimännerausschuß zu beantragen.

Die Geschäftsregierung darf nicht der Richtlinienpolitik ihrer Nachfolgerin vorgreifen: sie kann keine neuen Minster ernennen, oder deren Ernennungsurkunden gegenzeichnen, noch den Krieg erklären, Bündnisse oder Frieden schließen oder beim Abschluß von politischen Verträgen mit auswärtigen Staaten mitwirken.

Wie weit sie die ihr verwehrten Maßnahmen auf Grund des Art. 48 RV, bezw. 55 pr. Verf. durchführen darf, hängt im Einzelfall zunächst davon ab, ob eine derartige Handlung auf diese beiden Artikel gegründet werden kann. Aus dem Sinn und Grundgedanken jener außerordentlichen Regierungsgewalt, auf alle Fälle die Existenz und Autorität des Staates in Notzeiten zu sichern, folgt zwangsläufig eine Bejahung[126]). Ein Widerspruch zu unseren bisherigen Ausführungen ergibt sich deshalb nicht, weil die Volksvertretung die Möglichkeit hat, alle Not- und Ausnahmeverordnungen zu Fall zu bringen, ein Recht, das weitergeht, als die Regierung zum Rücktritt zu zwingen. Macht sie davon keinen Gebrauch, liegt darin eine stillschweigende Billigung der Regierungsmaßnahmen.

V. Die Verantwortlichkeit und persönliche Stellung des Geschäftsministeriums und seiner Mitglieder.

Die Ministerverantwortlichkeit hat sich geschichtlich aus der Monarchie entwickelt. Sie begegnet uns bei der Regierung im Reich und in Preußen in zwei Formen: in der politisch-parlamentarischen der Art. 56, 54, 33 RV, Art. 46, 57 und 24 pr. Verf. und in der staatsrechtlichen Form der Ministeranklage (Art. 59 RV, 58 pr. Verf.[127]).

[126]) so auch Tornow S. 52; a. A. Heilbrunn S. 402.
[127]) Vgl. Stier Somlo, Reichsverfassung S. 638; Gmelin S. 124.

Daß ein Geschäftsministerium nicht mehr politisch nach Art. 54 RV oder 57 pr. Verf. verantwortlich ist, hatten wir schon festgestellt. Ein Mißtrauensvotum kann keine rechtlichen Folgen mehr nach sich ziehen. Die Geschäftsregierung ist ja eine Demissionsregierung. Wenn die Kommunisten und Deutschnationalen gegen das Geschäftsministerium Braun im Mai 1932 einen Mißtrauensantrag einbrachten und dieser tatsächlich angenommen wurde[128]), hatte er nur die Bedeutung einer einfachen Entschießung. Ebenfalls fehlt einem Mißtrauensbeschluß jede rechtliche Bedeutung, der einem Geschäftsministerium für Handlungen ausgesprochen wird, die es als vollamtliches Kabinett vorgenommen hatte. Ein Mißtrauensvotum gegen die Geschäftsregierung hat daher insofern noch einen Sinn, als es ihr zeigt, „eine bestimmte Maßnahme wird nicht vom Vertrauen des Landtags getragen und ist unzulässig" (Huber)[129]).

Ein Geschäftsministerium oder ein einzelner Minister ist ferner verpflichtet, dem Anwesenheitsverlangen des Reichstags auf Grund Art. 33 Abs. 1 (i. Vm. § 95 Gesch. O. d. Reichstags) oder des Landtags auf Grund von Art. 24 pr. Verf. (i. V. m. § 67 Gesch. O. d. Landtags) Folge zu leisten. Das Recht, die Anwesenheit der Minister zu verlangen, ist ein Kontrollrecht der Volksvertretung wie ihrer einzelnen Ausschüsse. Daneben soll es vor allem die Zusammenarbeit zwischen dieser und der Regierung in allen wichtigen Fragen, die bei der Beratung einer Vorlage plötzlich auftreten können, gewährleisten. Insofern geht es also über eine bloße Rechenschaftsforderung hinaus[130]). Da aber ein Geschäftsministeruim nicht von jeglicher Kontrolle befreit werden soll, müssen die Rechte der Volksvertretung aus Art. 33 Abs. 2 und Art. 24 erhalten bleiben[131]).

Dahin gehört ebenfalls noch die rein sachliche Auskunftspflicht auf Grund von Interpellationen und kleinen Anfragen (vgl. Gesch. O. d. Reichstags § 55 ff, 60 ff, und 37 ff, 40 ff, 44 ff d. Landtags), die von der parlamentarischen Verantwortlichkeit unabhängig ist und daher fortbestehen bleibt.

Auch die staatsrechtliche Verantwortlichkeit in Form der Ministeranklage bleibt für das Geschäftsministerium bestehen. Einmal ist die Reichsregierung nach Art. 12 R. M. G. im Amt, dann aber könnte das Verfahren gemäß Art. 59 RV vor dem Staatsgerichtshof auch gegen Personen eröffnet werden, die sich nicht mehr im Amt befinden. Es folgt dies aus § 12 Abs. 2 St. G. H.-Ges. („wenn es sich noch im Amte befindet") und aus der artikellosen

128) s. die Vossische Ztg. Nr. 249, 25. Mai 32, Morgenausgabe.
129) Huber in DJZ. 1932 S. 195.
130) Poetzsch-Heffter zu Art. 33 Nr. 1.
131) Das Gesch.-Ministerium Braun hätte deshalb dem Antrag der Oppositionsparteien auf Herbeirufung des Staatsministeriums entsprechen müssen. Vgl. Landtagssitzung v. 2. Juni 1932 und den Brief des Ministerpräsidenten Braun an den Landtag in der DAZ., 7. Jahrgang Nr. 253—54, wo die Rechtsfrage offen gelassen wurde.

Form des § 2 (... „über Anklagen des Reichstags gegen den Reichspräsidenten, Reichskanzler und Reichsminister")[132]).

Für eine preußische Geschäftsregierung sieht zwar die Verfassung ebenfalls die Ministeranklage vor[133]) (Art. 58). Praktisch kann sie sich vorläufig noch nicht auswirken, da der in Art. 58 genannte Staatsgerichtshof und das nach Abs. 2 über seine Zusammensetzung und das Verfahren in Aussicht gestellte Gesetz noch nicht geschaffen sind. Eine Anklagemöglichkeit vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich scheidet jedoch wegen Art. 15 St. G. H.-Ges. aus. Seine Zuständigkeit kommt nur dann in Betracht, wenn die Landesverfassung oder ein Landesgesetz sie ausdrücklich begründet[134]). Auch über Art. 19 RV ist kein Weg gegeben, da er nur von Verfassungsschwierigkeiten innerhalb eines Landes spricht, d. h. von Streitigkeiten über Sinn und Auslegung der Landesverfassung, oder einzelne ihrer Bestimmungen, jedoch nicht, ob ein Minister schuldhaft die Verfassung oder ein Gesetz verletzt hat..

In der strafrechtlichen Verantwortung nach dem deutschen Strafgesetzbuch wie in ihrer zivilrechtlichen Haftbarkeit unterscheidet sich das Geschäftsministerium nicht von einem vollamtlichen Kabinett. Der einzelne Minister haftet dem Staat nach § 823 BGB, das Mnisterium in seiner Gesamtheit nach § 830; für Schäden gegenüber Dritten tritt die Haftung für Handlungen bei privatrechtlichen Verrichtungen nach §§ 89 und 31 ein, für Handlungen in Ausübung öffentlicher Gewalt nach § 839 BGB i. V. m. Art. 131 RV und den Beamtenhaftpflichtgesetzen von 1909 und 1910.

Die persönliche Rechtsstellung eines geschäftsführenden Reichsministers bestimmt sich nach dem Reichsministergesetz[135]). Er ist kein Beamter im Sinne des Reichsbeamtengesetzes, sondern steht, wie es in § 1 R. M. G. heißt, nach Maßgabe des Gesetzes zum Reiche in einem „öffentlichrechtlichen Amtsverhältnis". Jedoch finden die Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes, des Besoldungs-, Beamten-, Hinterbliebenen- und des Unfallfürsorgegesetzes auf den Reichskanzler und die Minister keine Anwendung. Ihr Anspruch auf Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenfürsorge ist im einzelnen im Reichsministergesetz festgelegt und gilt entsprechend für das Geschäftsministerium.

Dagegen sind Ministerpräsident und jeder einzelne Minister in Preußen im Sinne des Gesetzes Staatsbeamte[136]), für sie gelten daher auch alle be-

---

[132]) so Anschütz, Art. 59 Nr. 5; Giese Art. 59 Nr. 1.

[133]) Art. 58 RV spricht zwar nur von dem vollamtlichen Ministerpräsidenten oder Staatsminister, doch fallen nach richtiger Auffassung entsprechend Art. 59 RV auch ehemalige, namentlich solche, die durch Mißtrauensvotum gestürzt sind, darunter, Giese-Volkmann, Art. 58 Nr. 1.

[134]) Lammers. St. Ger. Hof-Ges. zu § 15 Nr. 5.

[135]) wie § 12 ergibt, gilt es auch für das Geschäftsministerium.

[136]) aus § 12 d. Ges. über die Versorgung der Staatsminister vom 13. Juli 1924 folgt seine Anwendbarkeit auch auf Geschäftsminister. Denn ihre Amtszeit wird von der Uebernahme der Geschäfte bis zum Tage ihrer Niederlegung einschl. berechnet.

amtenrechtlichen Vorschriften[136a]). Ueber ihre Besoldung enthält das Gesetz über die Versorgung der Staatsminister vom 13. Juli 1924 (Pr. Ges. Slg. Nr. 37 S. 547) die einzelnen Bestimmungen[137]).

Die Amtsdauer eines Geschäftsministeriums endet zunächst einmal selbsttätig mit der Bildung einer neuen Reichsregierung durch den Reichspräsidenten und Reichskanzler oder mit der Wahl eines neuen Ministerpräsidenten durch den Landtag.

Ein zurückgetretener mit der Geschäftsführung beauftragter Reichsminister kann ferner jederzeit seine Entlassung erhalten und verlangen (vgl. § 11 R. M. G.). Ja er ist nicht einmal rechtlich nach seinem Rücktritt verpflichtet, dem Ersuchen des Reichspräsidenten, die Geschäfte fortzuführen, zu entsprechen, er kann auf sofortiger Entlassung bestehen[138]). Sein Amtsverhältnis endigt mit Aushändigung der Entlassungsurkunde; sie kann jedoch durch amtliche Veröffentlichung der Urkunde ersetzt werden (§ 13 RMG).

In Preußen erscheint es schon zweifelhaft, ob das Geschäftsministerium sich noch im Amte befindet. Denn das Beamtenverhältnis der Minister weist die landesrechtliche Besonderheit auf, daß sie nicht von einem Staatsoberhaupt entlassen werden, sondern sich selbst ihres Amtes entheben[139]). Jeder Staatsminister kann jederzeit durch Erklärung an den Ministerpräsidenten, dieser durch Erklärung an den Landtag von seinem Amte zurücktreten (Art. 59 Abs. 1). Es spricht diese Fassung eher dafür, daß das preußische Geschäftsministerium sich nicht mehr im Amte befindet, als umgekehrt für einen bis zur Neubildung der Regierung aufschiebend bedingten Rücktritt.

Ein geschäftsführender preußischer Minister darf ferner nicht nach Belieben seine Geschäftsführung niederlegen, denn Art. 59 Abs. 2 verpflichtet ihn nach dem Rücktritt des Staatsministeriums in seiner Gesamtheit zur Weiterführung der laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister[140]) (. . . so führen die zurückgetretenen Minister . . .). Könnte sich nämlich jeder Minister von dieser Verpflichtung befreien, würde der Zweck der Bestimmung verfälscht. Die Regierungsfunktionen sollen nicht unterbrochen werden, der Staat braucht auch in der Uebergangszeit eine oberste leitende Behörde, die ihn nach außen repräsentiert. Auch wenn der einzelne Minister keine Lust verspürt, „Platzhalter für die neuen Männer zu spielen" (Wal-

136a) mit Ausnahme der über das Disziplinnatverfahren.
137) Vgl. Giese-Volkmann zu Art. 44 Nr. 3.
138) so Gebhard zu Art. 54 Anm. 8 a.
139) Vogels zu Art. 59 S. 147.
140) so richtig Gebhard; a. A. Waldecker S. 170; für Bayern Nawiasky, Bayr. Verw. Bl. 80. Jg. S. 37; Verpflichtung und Zwang seien nicht dasselbe. Einem Zwang könne man sich von Amtswegen nicht entziehen, wohl aber einer Verpflichtung. Man erfüllt sie einfach nicht.

decker), muß er auf seinem Posten verharren[141]). Hierzu bestimmt ferner ein Staatsministerialbeschluß vom 28. 10. 1921[142]), künftig solle in den Fällen, in denen der bisherige Ministerpräsident die Geschäfte weiterführe, der neue die Annahme seiner Wahl dem Landtagspräsidenten erst an dem Tage anzeigen, an dem er mit seinem Ministerium die Geschäfte tatsächlich übernimmt[143]).

---

141) Natürlich kann der Minister, oder der Ministerpräsident plötzlich aus „Gesundheitsgründen" einen längeren Erholungsurlaub antreten.

142) Vgl. das nähere bei Waldecker S. 170.

143) kraft Gesetzes wird ein geschäftsführender Minister seines Postens enthoben entweder im Falle eines strafgerichtlichen Urteils, das auf Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter oder auf Zuchthausstrafe lautet, oder im Falle einer Ministeranklage auf Grund des Urteils des Staatsgerichtshofs.

III. Kapitel:

Besondere Streitfragen um das Geschäftsministerium in Preußen.

I. Allgemeiner Unterschied zwischen Reichs- und Landesgeschäftsministerium.

Tritt das Kabinett zurück, bleibt das andere Regierungsorgan des Reiches, der Reichspräsident davon unberührt. Das Reich behält, unabhängig von dem Regierungswechsel, seine staatsrechtliche Spitze, seine völkerrechtliche Vertretung nach außen. In der Macht des Präsidenten liegt es, möglichst rasch ein neues arbeitsfähiges Ministerium zu bilden, das auch im Parlament eine Mehrheit besitzt, zumindest aber kein Mißtrauensvotum erhält. Als letztes Druckmittel gegenüber einer zerrissenen und widerspenstigen Volksvertretung steht ihm die Reichstagsauflösung zu Gebote. Es widerspricht nicht der Verfassung, wenn er eigens nur zu diesem Zweck eine Regierung beruft. Dauer und Bedeutung einer Geschäftsregierung im Reich hängen damit wesentlich von der Persönlichkeit des Präsidenten ab. Während seine Autorität und sein Auftrag noch hinter ihr stehen, stützt sich das geschäftsführende Staatsministerium Preußens nur auf eine frühere Wahl, deren Bedeutung und Auftrag durch den Mißtrauensbeschluß überholt ist[144]).

Tritt die preußische Regierung zurück, fehlt plötzlich ein ordentliches Exekutivorgan, denn die Verfassung kennt kein Staatsoberhaupt. Es wird von dem Staatsministerium zum Teil ersetzt (vgl. Art. 7, 49 pr. Verfassung). Damit steigt unwillkürlich in dieser Zeit die Macht des Parlaments, hängt doch das Zustandekommen einer neuen Regierung allein vom Landtag ab. Er wählt den Ministerpräsidenten, der seinerseits dann die anderen Minister ernennt, die jedoch vom Vertrauen des Parlaments abhängig sind. Dauer und Bedeutung der preußischen Geschäftsregierung müssen aber dann zu einem politisch wie staatsrechtlich gleichbedeutenden Problem werden, wenn der Landtag seine verfassungsmäßige Pflicht, eine vollamtliche Regierung zu bilden, nicht erfüllen kann. Wir berühren damit Fragen, die gerade in letzter Zeit lebhaft erörtert wurden. Ist die Geschäftsregierung noch Vertreterin des Landes Preußen? Kann ihrem Bestehen durch Einsetzung eines Reichskommissars von Reichswegen eine zeitliche Grenze gesetzt werden?

Wir waren schon früher zu dem Ergebnis gekommen, daß auf Grund des Wortlauts des Art. 59 vieles dafür spricht, das Geschäftsministerium befinde

---

[144]) so Westarp, DJZ. 1932 S. 576.

sich nicht mehr im Amt. Es waltet nur noch als „Platzhalterin" einer neuen Regierung und darf daher nur als deren einstweilige Vertreterin angesehen werden. So ist es auch berechtigt und verpflichtet, gewisse Befugnisse des vollamtlichen zukünftigen Ministeriums auszuüben. Jedoch nicht mehr kraft eigenen Rechts, sondern lediglich zur Erhaltung der Regierungsfunktionen des Staates. In diesem Sinne vertritt es auch den Staat nach außen, aber nur soweit, als es sich nicht um Angelegenheiten handelt, die die Zuständigkeit des Parlaments berühren. Diesem gegenüber ist es nicht mehr gleichberechtigte Partei, denn ihm fehlt die Grundlage seiner Stellung: das Vertrauen[145]).

II. Einsetzung eines Reichskommissars?

Ist infolge der Parteienverhältnisse mit einer aussichtsreichen Wahl des neuen Ministerpräsidenten und damit der Neubildung des Staatsministeriums für länger Zeit nicht zu rechnen, taucht die Frage auf: Kann das Reich auf gesetzlichem Wege gegen diesen verfassungsmäßig wohl vorgesehenen aber doch anormalen Zustand eingreifen?

Vorweg muß betont werden: die Tatsache einer geschäftsführenden Regierung allein kann ein Vorgehen des Reiches nicht rechtfertigen; denn sie ist ein Institut, das für das Reichsrecht durch ein verfassungsrechtliches Nebengesetz anerkannt wird, für die Länder aber aus deren Verfassungen selber folgt.

Nach Art. 48 Abs. 1 RV (Reichsexekution) kann der Reichspräsident ein Land, wenn es die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten. Ihre Anwendung ist hier nur als stärkstes und letztes Mittel genannt. Mildere sind zulässig, insbesondere die Einsetzung eines Reichskommissars, dem sämtliche Verwaltungsbehörden des Landes unterstellt werden[146]). Setzt der Reichspräsident einen solchen ein, so hat er gleichzeitig den ihm zugewiesenen Geschäftskreis zu bestimmen. — Voraussetzung für seine Einsetzung ist jedoch die Nichterfüllung der dem Lande nach der Reichsverfassung obliegenden Pflichten. Hierbei ist nicht an jede Pflicht der Länder gedacht, sondern nur die,

[145]) Daher stellt der Brief des Reichskanzlers von Papen an den preußischen Landtagspräsidenten hinsichtlich der Beschleunigung der Regierungsbildung in Preußen keine staatsrechtlich unzulässige Umgehung des Geschäftsministeriums dar, wie dieses den Vorgang ansieht. Die Regierungsbildung ist nach der preußischen Verfassung ein Akt der Legislative „und deren einzig berufener Vertreter ist wiederum der Landtagspräsident". Vgl. über den Briefwechsel die Veröffentlichung in der DAZ., Nr. 269/70, 12. Juni 1932, Beiblatt; ferner die Meldung der Vossischen Ztg. über die Beschwerde des Ministers Hirtsiefer vom 8. 6. 32, Abendausgabe und den Brief des Landtagspräsidenten an ihn. „Tag", Nr. 140, 11. 6. 32.

[146]) Vgl. Anschütz zu Art. 48 Anm. 12 S. 250.

die — wie Anschütz sagt[147]) — den Ländern in ihrer Eigenschaft als Glieder des Reiches obliegen und sich aus ihrem Unterordnungsverhältnis zum Reich ergeben. Welche Pflichten hat ein Land, das eine Geschäftsregierung besitzt, verletzt?

Man beruft sich hier häufig auf den Art. 17 RV, der für die deutschen Länder den Rahmen ihrer freistaatlichen Verfassung und das parlamentarische Prinzip vorschreibt, und zwar führt man an: die Geschäftsregierung ist ihrer Natur nach nur ein Provisorium. „Sie muß alles tun, um sich überflüssig zu machen, und sich nur als Platzhalter für die kommende normale Regierung betrachten" (Huber)[148]). Nach der Verfassung führt sie zwar die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiter. Entsteht jedoch hieraus eine Art Dauerzustand, weil die neue Regierung nicht zustande kommt und auch vorläufig keine Aussicht dafür vorhanden ist, so widerspricht das dem Art. 17 RV[149]).

Die für unsere Frage in Betracht kommende Bestimmung des Art. 17 lautet: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben . . . Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung".

Art. 17 errichtet lediglich den Rahmen für die republikanische Verfassung der Länder und verlangt für sie entsprechend Art. 54 RV das parlamentarische System, d. h. die Staatsminister der einzelnen Länder bedürfen des Vertrauens der Volksvertretung und müssen von ihrem Posten zurücktreten, wenn der Landtag es ihnen entzieht. Damit legt Art. 17 Satz 3, wie sich aus der Entstehungsgeschichte ergibt und von Preuß[150]) ausführlich dargelegt ist, zwar ein für allemal das parlamentarische Prinzip fest, gebietet jedoch nicht unbedingt die für das Reich eingeführte Form, sondern überläßt den Ländern bei seiner Einführung einen weiteren Spielraum. Es soll lediglich eine Uebereinstimmung (Homogenität) in dem Aufbau des Reichs und der Länder hinsichtlich des Verhältnisses der obersten Organe des Staates gewährleistet werden. Alle deutschen Länder haben in ihrer Verfassung dieser Verpflichtung Rechnung getragen (vgl. z. B. Art. 57 pr. Verf.). Wenn das preußische Staatsministerium infolge eines Mißtrauensvotums zurücktreten muß oder schon vorher freiwillig zurücktritt, um ihm zuvorzukommen, handelt es verfassungsmäßig. Die Neubildung einer Regierung steht nun allein in der Hand des Parlaments. Der Grund für die ausgedehnte Dauer einer Geschäftsregierung liegt aber in der Unmöglichkeit einer Mehrheitsbildung

[147]) Hdb. D. St. R. I § 33.
[148]) DJZ. 1932 S. 196.
[149]) Huber, DJZ. S. 197; vgl. dazu die Aufsätze: „Der Reichskommissar für Preußen", Kasseler Post Nr. 158, 10. 6. 32; ebenso DAZ., 8. 6. 32; „Der Reichskommissar" in Kölnische Ztg. Nr. 307, 8. 6. 32, Morgenausgabe; „Die Preußenfrage", Voss. Ztg. Nr. 273, 8. 6. 32, Morgenausgabe.
[150]) Reich und Länder, zu Art. 17 S. 148/49. Vgl. dazu noch Giese, Art. 17 Nr. 6; Anschütz, Art. 17, Nr. 4.

innerhalb der politischen Parteien, also zum Teil in dem parlamentarischen System selbst, das gerade die Reichsverfassung vorgeschrieben hat. Auf die tatsächlichen Verhältnisse bezieht sich Art. 17 überhaupt nicht, sondern bringt nur die rechtliche Verpflichtung zur Festlegung des parlamentarischen Systems und bildet insofern eine besondere Schutzvorschrift für die Volksvertretung[151]). Die Ansicht, eine Geschäftsregierung von längerer Dauer widerspräche dem Art. 17, läßt sich daher nicht aufrechterhalten.

Auch die andere Schlußfolgerung Hubers [152]), die Bildung einer Landesregierung sei eine Angelegenheit, in der dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zustände, weil es darüber in Art. 17 Vorschriften getroffen hätte, und somit ein Tatbestand vorliege, der nach Art. 15 RV der Reichsaufsicht unterstände, muß abgelehnt werden. Art. 15 Abs. 3 (Mangelrüge) setzt die Ausführung von Reichsgesetzen durch die Landesbehörden voraus. Die Neubildung einer parlamentarischen Regierung ist aber Sache der einzelnen Landesparlamente. Somit handelt es sich überhaupt nicht um eine Vereinbarkeit der länger als erwartet amtierenden Geschäftsregierung mit dem Reichsrecht als gerade dem Landesrecht[153]). Auf Grund des Art. 48 Abs. 1 kann demnach ein Reichskommissar für Preußen nicht eingesetzt werden.

Offen bleibt hierfür nur der Weg aus Art. 48 Abs. 2, vorausgesetzt, daß durch das Vorhandensein der Geschäftsregierung die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Deutschen Reich erheblich gestört oder gefährdet wird.

Daß aber schon das bloße Dasein einer Geschäftsregierung eine Gefahr bedeutet, dürfte eine willkürliche Behauptung sein[154]). Denn durch die bisher ungelöste Frage der Regierungsbildungen in einzelnen Ländern ist noch nirgends eine Gefährdung des Staatswohls eingetreten. Allerdings darf hier die naheliegende Möglichkeit einer nicht rechtzeitigen Feststellung des Haushaltsplans nicht unbeachtet bleiben. Daraus kann in Zeiten wirtschaftlicher Not eine Gefahrenquelle für die Sicherheit der Finanzverwaltung erwachsen und somit doch noch ein Grund zum Einschreiten des Reichspräsidenten entstehen.

---

151) so Nawiasky, DJZ. 1932 S. 520.
152) Huber, DJZ. 1932 S. 198.
153) so richtig Nawiasky, DJZ. 1932 S. 521.
154) vgl. Huber, DJZ. 1932 S. 195.
155) Vgl. Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. f. ö. Recht Bd. 13 und 17.
156) Vgl. Handbuch über den preußischen Staat, hrsg. vom Preußischen Staatsministerium für das Jahr 1930.

Anhang.

Uebersicht über die bisherigen geschäftsführenden Regierungen.

Regierung	vollamtlich	geschäftsführend bis
a) im Reich:[155]		
Braun	19. 6. 19 bis 26. 3. 20	27. 3. 20
Müller	27. 3. 20 bis 8. 6. 20	21. 6. 20
Wirth	10. 5. 21 bis 22. 10. 21	26. 10. 21
Wirth	26. 10. 21 bis 14. 11. 22	22. 11. 22
Stresemann	13. 8. 21 bis 3. 10. 23	6. 10. 23
Stresemann	6. 10. 23 bis 23. 11. 23	30. 11. 23
Marx	30. 11. 23 bis 26. 5. 24	3. 6. 24
Marx	3. 6. 24 bis 15. 12. 24	15. 1. 25
Luther	16. 1. 25 bis 5. 12. 25	20. 1. 26
Luther	20. 1. 26 bis 12. 5. 26	18. 5. 26
Marx	18. 5. 26 bis 17. 12. 26	1. 2. 27
Marx	1. 2. 27 bis 12. 6. 28	28. 6. 28
Müller	28. 6. 28 bis 27. 3. 30	30. 3. 30
Brüning	30. 3. 30 bis 30. 5. 32	2. 6. 32
b) in Preußen:[156]		
Stegerwald	21. 4. 21 bis 1. 11. 21	7. 11. 21
Braun	7. 11. 21 bis 23. 1. 25	18. 2. 25
Marx	18. 2. 25 bis 20. 2. 25	4. 4. 25
Braun	4. 4. 25 bis 21. 5. 32	20. 7. 32[157]

[155]) Vgl. Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. f. ö. Recht Bd. 13 u. 17.

[156]) Vgl. Handbuch über den preußischen Staat, hrsg. vom Preußischen Staatsministerium für das Jahr 1930.

[157]) am 20. 7. 1932 wurde der Reichskanzler v. Papen zum Reichskommissar in Preußen bestellt und enthob in dieser Eigenschaft die Mitglieder des preußischen Staatsministeriums ihrer Aemter. Die Verordnung des Reichspräsidenten betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen stützt sich auf Art. 48 Abs. 1 und 2. —

Lebenslauf.

Geboren bin ich am 2. August 1909 in Lauenburg i. Pommern als Sohn des damaligen Oberarztes der Provinzial-Heilanstelt Dr. med. Wolfgang Hieronymus und seiner Ehefrau Frieda, geb. Groß. Nach Ablauf der drei Vorschuljahre besuchte ich das Gymnasium in Lauenburg i. Pommern, an dem ich Ostern 1928 die Reifeprüfung bestand. Dann studierte ich die Rechts- und Staatswissenschaft an den Universitäten Marburg, Berlin und wiederum Marburg. Am 16. April 1932 bestand ich am Oberlandesgericht Kassel die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 2. August 1932 bin ich als Referendar im Verbreitungsdienst im Kammergerichtsbezirk Berlin beschäftigt.